

Hacia la formulación de un Programa Especial de Migración: propuestas de la sociedad civil

Liliana Meza González¹ y Jorge Romero León²

Recientemente, en la Ciudad de México tuvo lugar un encuentro de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con comunidades migrantes de México, Estados Unidos, Centroamérica y Canadá, y que monitorean la actuación de la autoridad en la gestión migratoria en los tres órdenes de gobierno y a nivel regional.³ El objetivo de la reunión, denominada “Coordinadas Ciudadanas para una Política Migratoria”, fue realizar aportaciones a la formulación del Programa Especial de Migración, que constituye el primer esfuerzo del gobierno mexicano para dar coherencia a las diversas vertientes de la política migratoria en el país, a fin de mejorar la seguridad de los grupos migrantes, promover el desarrollo integral en zonas marginadas y de alta migración, y atender los problemas que aquejan a las personas migrantes, sus familias y sus comunidades, de una manera integral y con visión de Estado.

¹ Universidad Iberoamericana. Email: liliana.meza.gonzalez@gmail.com

² New School University. Email: jorgeromeroleon@gmail.com

³ El encuentro se realizó del 7 al 9 de agosto de 2013 en la Ciudad de México.

El encuentro de organizaciones⁴ y las propuestas que de ahí surgieron representan una apuesta al diálogo y la construcción de políticas públicas sensibles, es decir, políticas que aborden los problemas que subyacen a la migración, que atiendan el abuso y violación de derechos de las personas migrantes, y que subsanen las brechas de atención en las políticas existentes. La apuesta aterriza la experiencia de las organizaciones en diversos ámbitos⁵ y busca incidir en todas las etapas de la política, a saber: identificación del problema, formulación (que incluye planeación, programación y presupuestación), ejecución, evaluación y rendición de cuentas.

Al presentar propuestas específicas de orientación de la política migratoria en este momento (en que se deben formular los programas sectoriales y un programa especial que ordene y dé coherencia a la política migratoria), las organizaciones buscan la adopción de elementos de diagnóstico y

planeación que sirvan no sólo para orientar la política, sino también para impulsar una mejor rendición de cuentas. Por ello, la discusión del encuentro se centró en la elaboración de indicadores, que permitan medir a ciencia cierta si se atienden las prioridades identificadas, cómo se atienden y cuáles son los resultados en el corto, mediano y largo plazo.

La propuesta de las organizaciones se ciñe al marco existente de planeación y presupuestación. La Ley de Planeación de México, que data de 1983, establece que los grupos sociales deben participar en los esfuerzos gubernamentales para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, es decir, la sociedad civil organizada tiene garantizado, al menos en el papel, un espacio de colaboración con el Gobierno Federal para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Programas Sectoriales, los Programas Institucionales y los Programas Regionales y Especiales. A fin de asegurar que esta buena intención normativa tuviese aplicación práctica, las organizaciones del Colectivo promovieron un diálogo articulador del que derivan recomendaciones específicas. Los Programas Especiales, como el de Migración, se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país establecidas en el PND o a las acciones relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. La política migratoria incluye acciones de diversas dependencias de la Administración Pública Federal (APF); la entidad coordinadora de todos los esfuerzos es la Secretaría de Gobernación a través de la Unidad de Política Migratoria, creada en 2012

El encuentro de organizaciones y las propuestas que de ahí surgieron representan una apuesta al diálogo y la construcción de políticas públicas sensibles...

⁴ Las organizaciones están articuladas formalmente en un Colectivo, hasta ahora conocido como el Colectivo Plan Nacional de Desarrollo – Migración, creado ex profeso para llevar las demandas de las organizaciones a la formulación del Plan. En esta segunda etapa, el Colectivo busca aportar objetivos, estrategias e indicadores a la formulación de los programas que derivan del PND, con el objetivo de transformar el enfoque con que operan las distintas dependencias con funciones asociadas a la política migratoria, impulsar la coherencia en la conducción de ésta, así como resultados concretos para avanzar hacia condiciones de desarrollo integral y sustentable, y hacia la plena realización de los derechos de las personas y las comunidades migrantes. Ver <http://www.imumi.org/pnd/>.

⁵ De las 80 organizaciones que participan en el Colectivo, más del 90% ha trabajado con autoridades a nivel federal y 64% lo ha hecho a nivel estatal; el 42% trabaja a nivel regional e internacional, y 60% lo hace con los poderes legislativo y judicial.

...la sociedad civil organizada tiene garantizado, al menos en el papel, un espacio de colaboración con el Gobierno Federal para la elaboración del PND, los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales.

1) Se recogió información básica y propuestas preliminares en un cuestionario, se sistematizó la información para identificar prioridades y agrupar las propuestas, y se creó un insumo base para la discusión, priorizando la articulación de objetivos y estrategias alrededor de indicadores, que permitieran dar cuenta de si se atiende, y cómo, la problemática identificada en cada objetivo;

2) Se ordenaron las propuestas con base en los tres enfoques orientadores de la política previamente identificados por el Colectivo: seguridad humana, desarrollo integral e inclusión social. El resultado es una propuesta que enfatiza la necesidad de ampliar la visión, además de aterrizar su operación en estrategias e indicadores precisos.

3) Se discutieron los insumos de forma ordenada y exhaustiva para construir una propuesta ampliamente consensuada. Mediante el debate se dio mayor precisión a los objetivos y estrategias, y se profundizó en la discusión de indicadores y metas. El resultado es una propuesta concreta de objetivos, estrategias e indicadores que cumple a detalle con los criterios elaborados por la Secretaría de Hacienda para la formulación de los planes, y establece estándares altos para la definición de indicadores por parte de las autoridades en el corto plazo.

Sobre esta base se formuló una propuesta de Agenda Programática y Presupuestaria Transnacional, la cual identifica temas que requieren de atención urgente por parte de las autoridades en los tres órdenes de gobierno y en sus tres poderes, y formula tres conjuntos distintos de recomendaciones: de proceso, generales o sistémicas, y específicas o de política pública.

A) Las recomendaciones de proceso están dirigidas a la Unidad de Política Migratoria y a las entidades responsables de la formulación del Programa Especial de Migración y los diversos programas que mandata el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y que buscan impactar en la población migrante, sus familias y sus comunidades. Estas recomendaciones buscan generar condiciones para una planeación eficaz: basada en diagnósticos amplios y exhaustivos;

como resultado de la reforma normativa y la creación de la nueva Ley de Migración. La Unidad está adscrita a la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos.

Para ordenar las distintas visiones, diagnóstico y propuestas de los grupos que integran el Colectivo sobre la orientación y las deficiencias de la Política Migratoria, se utilizó una metodología en tres etapas:

...se formuló una propuesta de Agenda Programática y Presupuestaria Transnacional, la cual identifica temas que requieren de atención urgente por parte de las autoridades en los tres órdenes de gobierno y en sus tres poderes...

Esfuerzos previos a la reunión de agosto permitieron al Colectivo identificar tres dimensiones distintas de la problemática: la seguridad humana, el desarrollo integral y la inclusión social.

abierta a la participación de especialistas, organizaciones que trabajan el tema, comunidades y migrantes; transparente y ordenada. Las recomendaciones de proceso consideran el amplio espectro de dependencias y poderes que operan programas de atención a los migrantes tanto en México como en otros países y regiones, especialmente Estados Unidos y Centroamérica, e identifican las brechas de acción gubernamental y de información existentes.

B) Las generales o sistémicas buscan transformar el sistema de gestión pública por lo que toca al diseño, formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas en México. Estas recomendaciones parten de la experiencia de opacidad y exclusión que las comunidades, organizaciones y especialistas que participan en el Colectivo han experimentado al tratar con la APF, y aportan parámetros de referencia para sortear los problemas asociados a la información, coordinación entre dependencias y rendición de cuentas. Las recomendaciones también están dirigidas a la Unidad de Política Migratoria y a otras dependencias que se han convertido en referentes para espacios de acción, coordinación, control y evaluación de política pública dirigida a los migrantes.

C) Las recomendaciones específicas de contenido y política pública constituyen la base del diálogo entre las autoridades y las organizaciones aglutinadas en el Colectivo, y tratan de dar coherencia a la política migratoria en el Programa Especial de Migración, identificar estrategias para avanzar hacia una mejor coordinación, conducción, orientación y rendición de cuentas de la política migratoria, y, por esta vía, mejorar las condiciones de vida de las diversas comunidades migrantes en la región, y hacer del proceso migratorio un detonante del desarrollo local, estatal, regional y nacional.

El esfuerzo de sistematización de las recomendaciones, la experiencia de las organizaciones y los esfuerzos de diálogo previos a la reunión de agosto permitieron al Colectivo identificar tres dimensiones distintas de la problemática: los problemas relacionados con la seguridad humana, aquellos relacionados con las condiciones de desarrollo integral que afectan a comunidades migrantes y, finalmente, los relativos a la inclusión social. A continuación se explican estas tres dimensiones o “enfoques” y las acciones que les dan contenido.

El enfoque de seguridad humana ... pretende que el centro de la acción gubernamental sea la garantía de los derechos humanos de los migrantes...

Seguridad humana

Se refiere al propósito de analizar, desde la perspectiva de los derechos humanos, la creación de una estrategia nacional para la protección, promoción y plena realización de los derechos de las personas migrantes, sus familias y sus comunidades. El enfoque prioriza la prevención, en lugar de acciones y políticas para revertir el daño; pretende que el centro de la acción gubernamental sea la garantía de los derechos humanos de los migrantes y no la seguridad entendida de forma limitada, como seguridad policial o seguridad nacional. Las acciones que dan sustento a este enfoque incluyen:

- La sensibilización de autoridades en los tres órdenes de gobierno y los mecanismos de coordinación para combatir abusos, violaciones y omisiones;
- La adecuación y armonización de la legislación en materia migratoria para cumplir con los compromisos y obligaciones del Estado, derivados de la reforma de derechos humanos y de los tratados internacionales;
- La atención a las personas migrantes y sus familias en los mecanismos de atención a víctimas y reparación del daño;
- La creación y publicidad de sistemas de información que den cuenta de la realidad de los problemas que afectan a las comunidades migrantes, incluyendo incidencia delictiva, extorsión, abuso y desaparición.

El desarrollo integral incluye objetivos de orden social, económico, cultural y político, con estrategias que promuevan la justicia y la prosperidad...

Desarrollo integral

Incluye objetivos de orden social, económico, cultural y político, con estrategias que promuevan la justicia y la prosperidad en términos del buen vivir a nivel comunitario, estatal, regional y nacional. Las acciones que sustentan este enfoque contemplan:

- La participación de las comunidades migrantes en las estrategias de fomento económico, apoyos productivos, combate a la pobreza y ordenamiento rural;
- La revisión de esquemas de trabajo de migrantes temporales que vienen a México, y de mexicanos que trabajan en el exterior, para garantizar derechos y acceso a servicios;
- El fortalecimiento del presupuesto operativo para programas e instrumentos financieros de apoyo al desarrollo;
- La reforma de las políticas de desarrollo y migración para garantizar el acceso universal a programas y servicios desde las diversas comunidades migrantes;
- El fortalecimiento de las organizaciones de migrantes.

Inclusión social

El enfoque reconoce que las desigualdades que viven ciertos grupos en el plano económico, social, político y cultural constituyen los principales desafíos del desarrollo. La Agenda Programática y Presupuestal Transnacional sugiere favorecer la inclusión de grupos como mujeres, personas de pueblos originarios, discapacitados, niñas/os y adolescentes en las acciones del Estado. Las acciones que sustentan esta dimensión incorporan:

- El respeto a la pluralidad cultural y social;
- El acceso a servicios diferenciados o específicos de educación, salud y empleo;
- La elaboración de una estrategia y actividades para fomentar una cultura de respeto a los derechos de las personas migrantes;
- La mejora y fortalecimiento de los programas de reinserción y reintegración de las personas migrantes retornadas;
- La elaboración de programas de inserción e integración de las personas solicitantes de asilo y refugio.

Con la finalidad de ordenar estas acciones y atender los problemas identificados por el Colectivo, se propuso un contenido específico para el Programa Especial de Migración, que puede adaptarse para otros programas sectoriales. Ahí se ordenan las propuestas en objetivos, estrategias, indicadores y metas. Se apuntan algunas líneas de acción que no son exhaustivas, pero que pueden ser parte de las estrategias identificadas.

El Colectivo priorizó la discusión de indicadores, ya que esto permite aterrizar la operación del Estado en parámetros específicos de acción. Así, el uso de indicadores facilita la identificación de problemas y vincula a cada uno de éstos con programas y acciones de política pública.

Además, en la medida en que los indicadores se basan en información detallada y reflejan los resultados de la política pública, ayudan a identificar brechas en la información o acción gubernamental, fallas en la coordinación entre dependencias, y deficiencias en la operación de los programas que deben ser atendidas, fortaleciendo la rendición de cuentas. De ahí el nivel de detalle logrado en la propuesta: en

El enfoque de inclusión social reconoce que las desigualdades que viven ciertos grupos en el plano económico, social, político y cultural, constituyen los principales desafíos del desarrollo.

...el uso de indicadores facilita la identificación de problemas y vincula a cada uno de éstos con programas y acciones de política pública.

particular, se proponen 39 indicadores, de los cuales menos de una tercera parte corresponde a indicadores de proceso, el resto son indicadores de resultado. Si bien aún no existe información para la mayoría de estos indicadores (por ejemplo, sentencias o sanciones por abuso y violación a derechos de migrantes / total de casos denunciados), identificar qué tipo de métrica se requeriría para dar cuenta de resultados concretos es un primer paso fundamental, sin el cual la política migratoria seguiría operando sin la valoración de su eficacia.

Por tratarse del Programa Especial de Migración [...] los objetivos están orientados a metas que deben instrumentarse de forma transversal en la APF.

Por tratarse del Programa Especial de Migración, y no de los distintos aspectos de política migratoria que se operan directamente desde diversas dependencias,⁶ los objetivos están orientados a metas que deben instrumentarse de forma transversal en la APF, que incluyen:

- 1) Consolidación de la coordinación y conducción de la política migratoria,
- 2) Fortalecimiento de la institucionalidad con que se opera la política migratoria en diversas dependencias, e
- 3) Institucionalización de mecanismos para una rendición de cuentas efectiva.

Se identificaron tres objetivos asociados a la profunda transformación que debe concretar la política migratoria en el largo plazo.

Asimismo, se identificaron tres objetivos asociados a la profunda transformación que debe concretar la política migratoria en el largo plazo:

- 4) Identificar a personas en condición de vulnerabilidad, priorizar su atención en el ciclo de la política pública, garantizar condiciones de acceso a la justicia, y asegurar el pleno ejercicio de sus derechos,
- 5) Transformar la imagen de las comunidades migrantes para dar cuenta de su valor, diversidad y aportaciones a la sociedad, con base en una perspectiva de derechos e interculturalidad,
- 6) Garantizar la inclusión, el acceso, la participación y representación de las comunidades migrantes en las distintas etapas y programas de la política pública del Estado mexicano.

⁶ Principalmente de gestión en la Secretaría de Gobernación, y de atención a comunidades en el exterior, en la Secretaría de Relaciones Exteriores aunque se operen más de 70 programas en doce dependencias.

Las propuestas se ordenaron en 6 objetivos por ser la cifra límite estipulada en los documentos guía de la Secretaría de Hacienda para la formulación de programas; a pesar de su reducido número, los objetivos dan cuenta de la orientación que debe tener la política migratoria desde la perspectiva de las organizaciones. No se incluyen objetivos y resultados concretos para diversas funciones porque éstas se operan desde dependencias específicas y programas sectoriales (por ejemplo, atención consular o regulación de mecanismos de empleo temporal), aunque esas propuestas existen y se recogieron en otros documentos del Colectivo. Los objetivos planteados priorizan la coherencia y eficacia de la política migratoria de forma transversal, e identifican estrategias para consolidar, coordinar, institucionalizar una forma de operar la política migratoria como política de Estado que hasta ahora no ha sido desplegada en la historia de la APF, que permita una rendición de cuentas efectiva, y que apunte a resultados concretos de largo plazo: completa realización de derechos, dignificación de las comunidades migrantes y plena participación y representación de éstas en todos los órdenes.

Las propuestas se ordenaron en 6 objetivos [...] los cuales dan cuenta de la orientación que debe tener la política migratoria desde la perspectiva de las organizaciones.

El documento propone 22 estrategias para los 6 objetivos identificados.⁷ Al igual que los 39 indicadores, tales propuestas pueden adoptarse de forma integral o no en el desarrollo del Programa Especial de Migración y los planes sectoriales; sin embargo, resulta deseable que sean considerados pues establecen una orientación clara para transitar hacia a una política migratoria integral con una perspectiva transversal. Además, plantean parámetros para dar cuenta de resultados, y no sólo de acciones y procesos. Nuestra recomendación es que las autoridades revisen las propuestas y las discutan con la sociedad civil, que es quien vive el proceso migratorio de manera más cercana y quien sufre las consecuencias de un fenómeno complejo y, en la mayoría de los casos, deshumanizado.

⁷ Los objetivos, estrategias, líneas de acción, e indicadores de la propuesta de la sociedad civil para el Programa Especial de Migración se pueden consultar en: <http://www.imumi.org/pnd>, o con los autores a petición expresa.