



Aviso Legal

Capítulo

Título de la obra: El Programa Especial de Migración de México (2014-2018): un intento fallido de política pública migratoria

Autor: Vilchis Rodríguez, Margarita

Forma sugerida de citar: Vilchis, M. (2021). El Programa Especial de Migración de México. Un intento fallido de política pública migratoria. En A. Santana y R. Domínguez (Coords.), *Exilio y migración forzada: tendencias latinoamericanas* (109-119). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

Publicado en el libro:

Exilio y migración forzada: tendencias latinoamericanas

Diseño de portada: Marie-Nicole Brutus H.

Diseño de interiores: Irma Martínez Hidalgo

ISBN: 978-607-30-4532-2

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510,
Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx>

Correo electrónico: cialc-sibiunam@dgb.unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Pueden hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia

EL PROGRAMA ESPECIAL DE MIGRACIÓN DE MÉXICO (2014-2018). UN INTENTO FALLIDO DE POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA

Margarita Vilchis Rodríguez

El Programa Especial de Migración (PEM) fue el intento de la administración del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, de 2012 a 2018, de crear una política pública de migración. Hecho que es importante analizar en un periodo donde el fenómeno migratorio se caracterizó por grandes y desbordados flujos de personas que han salido de sus lugares de origen de todas las regiones del mundo, convirtiéndolo en un fenómeno de dimensiones globales con tintes xenofóbicos y sin atención, y muchas veces criminalizando al migrante indocumentado.

Es importante destacar la diferencia entre política de gobierno y política pública, ello será de gran utilidad para entender el trato que los gobiernos han dado al fenómeno migratorio. El objetivo de este trabajo es explicar el actuar del Estado mexicano ante el fenómeno de la migración, a través de sus acciones de gobierno y en particular del PEM.

El trabajo se desarrollará en tres partes. La primera mostrará cada una de las leyes que en materia migratoria ha ido implementado el Estado mexicano hasta la publicación del Programa Especial de Migración (PEM). La segunda, hará un breve recuento de lo que es el PEM, como una política migratoria transversal, intersectorial e interinstitucional. Y la última, expondrá el resultado que este programa tuvo hasta 2018.

LAS LEYES QUE EL ESTADO MEXICANO HA EMITIDO EN MATERIA MIGRATORIA

La ubicación geográfica de México le da las posibilidades de tener una gran diversidad de ecosistemas, estar en el centro del continente americano; compartir frontera con una de las primeras potencias mundiales surgida después de la Segunda Guerra Mundial, tener una cone-

xión cultural y ancestral con la frontera norte y, sobre todo, con la del sur. Estas condiciones han sido favorables en la mayoría de los casos, pero también contraproducente en otros, en particular con el de la migración irregular o indocumentada. Para los fines de este trabajo sólo mencionaré de la migración: la emigración y la inmigración,¹ términos poco utilizados debido a que son englobados de forma implícita y explícita en el fenómeno migratorio.

Históricamente para el Estado mexicano se ha presentado la emigración de su población hacia el vecino del norte, hecho que ha sido tratado como un fenómeno natural (por los gobiernos mexicanos) de la población mexicana, que muy bien se puede registrar desde finales del siglo XIX. Sin embargo, otros flujos migratorios procedentes de otras partes del mundo, que incluyen el mismo sur del continente americano también estaban presentes. Tomaron como ruta de tránsito al territorio mexicano, ello dio como resultado que los gobiernos mexicanos emitieran una serie de leyes para regular la entrada y estancia de población extranjera llegada a México. Esto se hace a través de la Secretaría de Gobernación de donde emanan las Leyes para regular dicha situación, como se muestra en el cuadro 1.

Cada una de estas leyes, desde principios del siglo XX, dan las características del tipo de política que emana de los gobiernos mexicanos, es decir, son de corte estatista, la acción del Estado trasciende a los intereses particulares múltiples de la sociedad civil, y por lo tanto las políticas son acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante (o único) en la escena de los agentes participantes.² Donde uno de sus agentes como la Secretaría de Gobernación coordina y organiza las acciones a realizar para la solución de la situación migratoria irregular.

El trato del Estado mexicano al fenómeno migratorio, como se ve plasmado en el cuadro de cada una de las leyes emitidas fue en dos vertientes; el emigratorio como algo natural y el inmigratorio como

¹ Emigración es cuando las personas abandonan el lugar de origen. Inmigración es cuando las personas entran a un país diferente al de origen. Esta son las características generales de los conceptos, se agregan otras dependiendo el lugar y el sentido que se le dé. *Términos fundamentales sobre la migración*. En www.iom.int.

² Entendiendo como agente a todos los participantes que conforman el Estado, en Enrique Cabrero Mendoza, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, México, CIDE, 2000, 189-229 pp., p. 194.

Cuadro 1

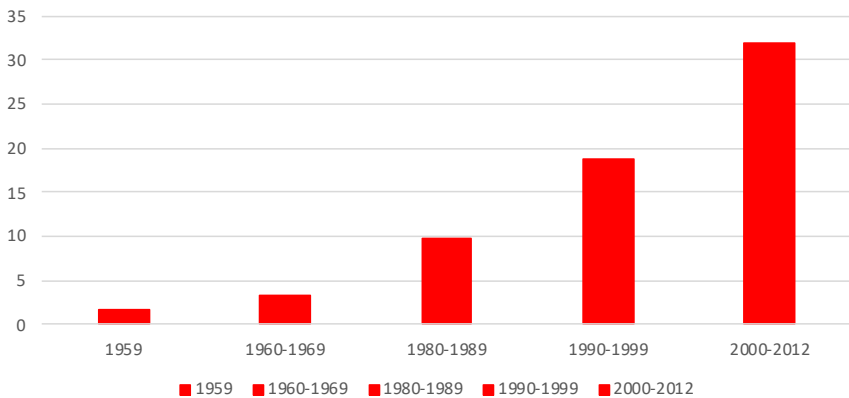
<i>Año</i>	<i>Ley</i>	<i>Descripción</i>
1908	Primera Ley General de Migración	Planteaba fuertes restricciones a la inmigración.
1926	Segunda Ley General de Migración	Los criterios de selección estuvieron fundamentados en principios racistas y discriminatorios.
1930	Tercera Ley General de Migración	Criterios muy similares a la anterior.
1936	Primera Ley General de Población	Buscó regular los asuntos migratorios.
1947	Segunda Ley General de Población	Reafirmaba restricciones consideradas en la normativa anterior.
1974	Tercera Ley General de Población	Se buscó articular el comportamiento demográfico con las condiciones del desarrollo económico y social del país.
2011	Ley de Migración	El propósito era regular el ingreso y la salida de personas del país, así como el tránsito y la estancia de extranjeros en el marco del respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida en Maritza Caicedo y Agustín Morales Mena, “El perfil de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos”, en *Imaginario de la migración internacional en México. Una mirada a los que se van y a los que llegan. Encuesta Nacional de Migración*, México, IJ-UNAM, 2015, pp. 117-120.

un problema de seguridad nacional. Con la emigración no hubo mayor intervención del Estado mexicano, no hubo ningún tipo de atención ante una “situación tan natural”, y para la demanda de grandes cantidades de mano de obra que tenían a finales del siglo XIX en Estados Unidos de América, fue captada informalmente hasta concretarse en los Programas Braceros (1942 a 1964). La emigración no paró ni disminuyó, ante esta situación durante las dos siguientes décadas, para los gobiernos mexicanos se dio el periodo conocido como: la “política de no tener política”. Y especialistas como Francisco Alba, señaló que el mismo TLCAN fue visto como una política migratoria, “se suponía que generaría trabajos e incrementaría los salarios en

México, con lo que se esperaba reducir las presiones migratorias”³ eso llevó a que el tema sobre la emigración no tuviera mayor atención por parte del gobierno mexicano. Como se muestra en la gráfica siguiente el incremento de la emigración de mexicanos a Estados Unidos desde mediados del siglo XX.

Gráfica 1. Porcentaje de población mexicana llegada a Estados Unidos



Fuente: Caicedo y Morales, *op. cit.*, p. 88.

En cambio, con la inmigración ha sido diferente el trato que el Estado mexicano ha dado a este fenómeno. Ya que se han considerado a los grupos de población en movimiento de tránsito como potencialmente “peligrosos”.⁴

Hasta 2008 la migración irregular era considerada un delito (Art. 119, 120, 121, 122, 123 y 124 de la Ley General de Población).⁵ Pero

³ Francisco Alba, “Extendiendo el alcance de las políticas públicas en materia migratoria”, en *Temas de Migración. Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, Paula Leite y Silvia E. Giorguli [coords.], México, Consejo Nacional de Población, 2010, p. 18.

⁴ Edilma de Jesús Desidério, “The Berne Initiative: deficiencias y conflictos en la gestión migratoria. El caso del tránsito irregular de brasileños por México”, en Ismael García Castro y Alex Munguía Salazar [coords.], *Migraciones Globales. Experiencias regionales y enseñanzas para México*, México, JORALE Editores, 2013.

⁵ Caicedo y Morales Mena, *op. cit.*, p. 144.

dado el cauce que desde la década de 1980 había tomado la migración en el nivel internacional no podía dejarse sólo como un problema de seguridad pública y/o de seguridad nacional, o de ser un delito, pues también estaba presente lo que la población de mexicanos residentes en el exterior, principalmente en Estados Unidos, estaba padeciendo, tipificada como peligrosa y declarada como problema de seguridad nacional después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

En 2011 hubo una reforma constitucional, con la cual se reconoció la protección de los derechos humanos emanados de tratados internacionales de los que México es parte. A través del derecho a la igualdad, a la protección de la dignidad humana y el derecho a la no discriminación, sin importar su situación migratoria entraron en ese parámetro. Así se crea la Ley de Migración de 2011, la cual va a regular el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros del país, teniendo como uno de sus principios el respeto irrestricto a los derechos humanos y la no criminalización del migrante irregular. Ello marcó una diferencia entre la política migratoria y la política poblacional, eliminó las restricciones de acceso a los servicios educativos, de salud, actos civiles y procuración de justicia a personas con estancia irregular en el país. Una de las debilidades y contradicciones operativas es que se siguió considerando al fenómeno migratorio como un asunto de seguridad nacional.⁶

Por lo que las fronteras mexicanas comenzaron a tomarse como un tema de seguridad nacional, así lo señala la Evaluación en materia de diseño al Programa presupuestario (Pp008).⁷ La inmigración irregular fue considerada como un problema de seguridad nacional, ello se tradujo en delitos, para combatirlo se utilizaron los cuerpos de seguridad, con mayor severidad de la que se había tenido. Hasta antes de la nueva Ley de Migración 2011, seguía vigente la Tercera Ley General de Población de 1974. Ya con la de 2011 se toma en cuenta tanto a la inmigración como a la emigración, incluyendo la permanencia y

⁶ *Loc. cit.*

⁷ El interés de Estados Unidos en la liberación comercial e integración económica con México y la subsecuente generación de un marco normativo restrictivo del lado norteamericano; la presencia de la guerrilla en la frontera sur; el aumento de los flujos migratorios centroamericanos hacia Estados Unidos que requerían transitar por el territorio mexicano; el viraje de la política migratoria estadounidense a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001; y la creciente presencia de miembros de las principales pandillas callejeras de Norte y Centroamérica. En <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2016/04e008phdi16.pdf>, p. 6 (fecha de consulta: 3 de septiembre, 2019).

tránsito por el territorio de los migrantes irregulares, y la protección a los derechos humanos, sin embargo, una Ley por sí sola no resuelve el problema, como se ha observado con las anteriores leyes, se necesita concretar en una política integral, como algunos especialistas también lo señalan. “La ley tiende a regular la conducta, ésta debe ir acompañada de las acciones del gobierno en sus tres ámbitos a fin de erradicar el delito. Una ley por sí sola nunca hará que un ilícito sea erradicado, es necesaria una política migratoria bien definida, la conjugación de estrategias del gobierno y la participación de la sociedad”.⁸ Después de la formulación de la Nueva Ley Migratoria de 2011, aún falta mucho para dar solución a la creciente problemática generada por la emigración irregular.

En 2012 hay cambio de gobierno y el creciente fenómeno migratorio fue propicio para incluirlo como tema en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y proyectar la creación de una política pública que diera solución a ello.

LA POLÍTICA MIGRATORIA DE 2014 A 2018

Para el Estado mexicano, el fenómeno migratorio fue tratado a través de siete leyes, durante el siglo XX; las cuales fueron de dos tipos: las tres primeras: Generales Migratorias; las tres segundas: Generales de Población y una del siglo XXI, siendo la séptima, la Nueva Ley Migratoria de 2011. Y es hasta la segunda década del mismo siglo, cuando se pretende crear una política pública migratoria ¿Cuál es la relevancia que tiene esta acción? ¿Por qué de la política estatista, establecida en un conjunto de leyes pasa a denominársele política pública?

El gobierno que inició en diciembre de 2012 trató de transitar a un Estado de corte pluralista, el cual es entendido por tomar en cuenta la participación de la sociedad con los valores del liberalismo, utilitarismo y pragmatismo. A partir de esas ideas es que emana el enfoque de las políticas públicas.⁹ La denominación de origen de política pública es un modelo político surgido, en la década de los años cincuenta del siglo XX, en Estados Unidos de América y es retomado en el marco

⁸ García y Munguía, *op. cit.*

⁹ Cabrero Mendoza, *op. cit.*

del modelo neoliberal que se implementó en gran parte de occidente desde la década de los ochenta.¹⁰

El Estado es la estructura político-social administrativa que tiene como función crear políticas para organizar y ordenar lo que demanda una población, y dar solución a algún problema o situación que altere el diario cotidiano de la gente o sector de ella. La intención es tener un impacto directo en el bienestar social. Esto es en general el por qué de la creación del Estado, sin embargo, es importante saber el tipo de Estado del que se trate. Aquí sólo se ha hecho referencia a dos: el estatista y el pluralista. El estatista es el tradicional, donde el Estado es el centro de acción a través del grupo en el poder que gobierne, es decir, que desde su administración elegirá a través de la burocracia la mejor forma de gobernar a la población. Este modelo es de tipo conservador y centralista, apoyado directamente sobre la burocracia. El pluralista es de corte liberal y enfatiza la participación de la sociedad a través de diferentes sectores emanados de la sociedad civil, también tiene un tipo de gobierno que se respalda en la burocracia, pero que establece los mecanismos necesarios para la participación de la sociedad en temas de interés de los diferentes sectores. Es en este modelo que se hace referencia a las políticas públicas. Las políticas públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Son reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad, las soluciones encontradas permitirán que personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias.¹¹ Usar el término de política pública inevitablemente remite al modelo político del Estado pluralista.

El conjunto de leyes emitidas durante el siglo XX y la Nueva Ley de Migración de 2011 fueron las que regularon la estancia de extranjeros en el territorio mexicano, pero sin considerar los derechos fundamentales de esas personas, que muchas de las veces sufrieron todo tipo de vejaciones hasta la pérdida misma de la vida (como la masacre regis-

¹⁰ Consultar una gama de autores que se han dado a la tarea de establecer la política pública como disciplina. Marcelo González Tachiquin, Luis F. Aguilar Villanueva, Luis Miguel Martínez Anzures, Luis Humberto Fernández Fuentes.

¹¹ Domingo Ruiz López, Carlos Eduardo Cadenas Ayala, "¿Qué es una Política Pública?", Universidad Latina de América, PDF.

trada en San Fernando, Tamaulipas).¹² Además de la problemática generada por el mismo tránsito de personas migrantes en los diferentes municipios del territorio mexicano.

El fenómeno migratorio se ve acrecentado cada vez más desde la década de 1980, como se registra en los diversos informes emitidos por la Organización Mundial de las Migraciones, según sus estimaciones se caracterizó por niveles históricamente elevados de emigración neta. Durante el periodo 2000-2005, por ejemplo, en término medio, emigraron anualmente alrededor de 1.4 millones de personas de cada región (África, Asia, América Latina y el Caribe),¹³ lo que fue considerado como un problema humanitario.

El Estado mexicano no estaba dando la solución necesaria a un problema que fue clasificado de seguridad nacional y se transforma en uno de carácter humanitario. La ley de 2011, aunque incluía protección a los derechos humanos del migrante, no fue suficiente ante la avalancha de eventos suscitados por la migración irregular. Y es con el gobierno que inicia en 2012 que se ve obligado a atender, con la formulación de una política pública y por decreto que aprueba el Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018, con la intención de tener:

Una política migratoria de Estado [...donde el objetivo] superior es el bienestar del migrante, a través del ejercicio efectivo de su identidad, del disfrute de sus derechos sociales, económicos y culturales. Y así, hacer efectivo su bienestar para consolidar su papel como agente para el desarrollo.¹⁴

Con la publicación de este programa, el gobierno mexicano pretendió asentar y coordinar una serie de acciones, tanto en el nivel interno como externo, al establecer el bienestar del migrante y el respeto de sus derechos humanos como ejes principales; y como siguientes: coordinar las voluntades e iniciativas de la sociedad civil y lograr una

¹² “La masacre de 72 personas en San Fernando, el 22 y 23 de agosto de 2010”, en *Milenio; El Universal; La Jornada; Sin embargo*.

¹³ Revisar en publicaciones cada uno de los informes emitidos por la Organización. En www.iom.int.

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*. En www.dof.gob.mx, 30/04/2014 (fecha de consulta: 8 de agosto, 2019).

“gobernanza de las migraciones”, entendida como la coordinación entre los diversos actores involucrados.

Tiene un marco normativo que inicia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 41 Instrumentos Internacionales; 3 Declaraciones; 40 códigos y leyes; 14 Reglamentos; 9 Acuerdos; 6 Lineamientos; 5 Planes y Programas, y una Guía.¹⁵ Este referente normativo le da su legalidad y autonomía para gestarse como una política pública, que será puesta en acción en la federación mexicana.

Las características señaladas en el DOF sobre el PEM son:

Integral; de largo plazo; Corresponsable; Garante en el respeto a los derechos de los migrantes; orientada al desarrollo de la comunidad y al bienestar del migrante; Intergeneracional; con perspectiva de género y con otros criterios diferenciados; Transversal; Seguridad humana; Participativa; coordinada interinstitucionalmente.

Finaliza estableciendo que el PEM, va a conformar una:

[...] política migratoria integral que forme y se beneficie de la estrategia de desarrollo; que reconozca y genere la necesaria complementariedad entre órdenes de gobierno; que promueva y permita la participación de la sociedad civil y de las organizaciones que de ella emanen; que haga su compromiso de responsabilidad regional, y que tenga presentes las tendencias globalizadoras en el plano mundial, sus modalidades, requerimientos y efectos, así como las oportunidades que brinda y, sobre todo, que ponga como centro de su atención el bienestar de las personas migrantes y familiares.¹⁶

El PEM 2014-2018, publicado el 30 de abril de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, marcó la normatividad; coherencia y aplicabilidad (por lo menos en lo que a la publicación se refiere), para dar solución a la problemática que estaba presentando el fenómeno migratorio en el territorio mexicano. Sin embargo, los resultados obtenidos están muy alejados de haber cumplido ese objetivo, como a continuación se muestra.

¹⁵ Véase *Diario Oficial de la Federación*. En http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014.

¹⁶ *Loc. cit.*

RESULTADOS DEL PEM HASTA 2018

El PEM fue un programa que se diseñó para dar solución a la problemática de la migración en general y a la irregular en particular, los objetivos y las estrategias eran claras y ambiciosas para hacer frente a las diferentes dinámicas migratorias y a las necesidades de éstas. Incluía lo que las leyes de migración y población no habían considerado en el pasado como los derechos humanos del migrante, incorporar la migración en las políticas de desarrollo regional y local, favorecer la integración y reintegración de migrantes y sus familias, fortalecer la seguridad para migrantes y sus defensores, y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, todo ello quedó bien definido en el PEM. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. En el primer informe emitido en 2015, no muestra los datos por género, no hay información sobre niñas, adolescentes y mujeres adultas que hayan sido beneficiadas ni los recursos destinados a ello.¹⁷

Los resultados del PEM no fueron lo que se esperaba, aquella política en materia de migración tan estructurada y alineada a lo establecido en el PND 2012-2018, y a las políticas de los diferentes estados de la federación como lo publicado en el DOF. Para principios del 2015, después del primer informe, aún no se veía su aplicabilidad. Tampoco se dieron a conocer las evaluaciones de impacto en cuanto a los recursos financieros.¹⁸ No hubo coherencia en las acciones y la implementación.¹⁹

¹⁷ “El informe no dio datos desagregados por sexo y no indica el número exacto de niñas, adolescentes y mujeres adultas beneficiadas por este programa, además de omitir cuántos recursos se destinaron para su ejecución”. En <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/programa-especial-de-migracion-sin-claridad-en-recursos-y-resultados/> (fecha de consulta: 30 de agosto, 2019).

¹⁸ En los resultados del ejercicio hecho en 2014 se señala que el “programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a que los recursos financieros no fueron suficientes para su elaboración. El programa no cuenta con evaluaciones de impacto que puedan arrojar resultados atribuibles completamente a la intervención del programa”. En http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/programa/Informe_Ejecutivo_EED_E008.pdf (fecha de consulta: 30 de agosto, 2019).

¹⁹ “Se observa una falta de lógica vertical entre el nivel de componente y el nivel de propósito en la matriz, esto se fundamenta al analizar la magnitud del PEM, este documento establece 5 objetivos, 26 estrategias y 195 líneas de acción, entre las cuales más del 40% están fuera del alcance y facultades del Programa presupuestario (Pp E008), si bien es cierto que tanto las actividades y los componentes de la MIR están vinculados al PEM no son suficientes para darle cumplimiento cabal”. El Pp E008 fue una reestructuración a los programas y acciones que atendían el fenómeno migratorio desde distintas instancias y fueron fusionados en el Pp E008, “Política y servicios migratorios”, cuyo objetivo sería la articulación de la política migratoria del Estado mexicano que contribuya a hacer más eficientes los servicios migratorios, atención

La información sobre los recursos y presupuesto otorgado a cada acción no se dio a conocer. No hubo categoría programática que agrupara el presupuesto de las entidades y dependencias que participaron en la instrumentalización de la política migratoria, las autoridades auxiliares no tuvieron una estructura presupuestaria, que permitiera conocer el gasto destinado a la operación y el presupuesto asignado a los flujos regulares e irregulares, ello ocasionó que no se pudiera prever las necesidades presupuestarias en la atención de cada uno de ellos.²⁰

Para el año 2017, las acciones que se necesitaban para atender la migración irregular seguían siendo locales. Este año hubo cambio de gobierno en Estados Unidos de América, inició el gobierno del presidente Trump, quien endureció aún más la política migratoria. Además de darse el fenómeno de las caravanas migrantes procedentes de Centroamérica.²¹ La impresión era que en México no había ninguna política en materia migratoria, teniendo un Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018. El PEM fue inexistente en el momento que más se necesitó y nunca se vio la aplicabilidad de éste. Se le quiso convertir en una política pública como se había señalado en el PND 2013-2018, pero la falta de presupuesto y entendimiento de los gobiernos locales dejaron al descubierto las faltas de manejo y coordinación de un programa formulado con trabajo de escritorio, y sin un interés real en su empleo, sólo implementado para cubrir las acciones administrativas del gobierno.

de migrantes respetando sus derechos humanos. En <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2016/04e008phdi16.pdf> (fecha de consulta: 3 de septiembre, 2019).

²⁰ En la Evaluación Número 1787-Gb “Política Pública Migratoria”, sobre los recursos asignados a dicha política, señala que no se distingue un presupuesto definido por programas, sólo de una forma general sin saber con precisión a qué programa fue dirigido. En https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_1787_a.pdf, p. 69 (fecha de consulta: 6 de septiembre, 2019).

²¹ “El Programa especial de Migración, olvidado en momentos clave”, en José Knippen, *Sin Embargo*, febrero de 2017. En <https://fundar.org.mx/el-programa-especial-de-migracion-olvidado-en-momentos-clave/> (fecha de consulta: 4 de septiembre, 2019).