

La vinculación política con los hidalguenses en el exterior

The hidalguenses politiclink withthe foreing context

Edgar Manuel Castillo Flores

Universidad Autónoma de Hidalgo

Resumen

Durante los últimos años, la migración de hidalguenses hacia Estados Unidos ha sido un fenómeno social emergente que en 1990 comenzó a experimentar un aumento en su índice de intensidad migratoria. Ante esta situación, a partir de 1999, las autoridades del Estado de Hidalgo han tratado de intervenir de manera activa en este proceso, dejando atrás la indiferencia mostrada inicialmente hacia los hidalguenses en el exterior. El objetivo principal de este texto es describir y analizar los antecedentes de las políticas públicas desarrolladas por el gobierno de Hidalgo en atención a sus migrantes en Estados Unidos, haciendo hincapié en la forma en que llegaron a ser considerados como parte de la agenda política del estado; esto a través de una metodología de análisis histórico y cualitativo que presente, examine y analice las diversas iniciativas desarrolladas por el gobierno estatal durante los últimos años. La delimitación temporal de este análisis comprende tres períodos gubernamentales de gestión estatal, con la finalidad de detallar el contenido y las vertientes políticas de las cuales se desprende la política pública de atención migratoria en Hidalgo.

Palabras clave: Migración, política pública, México, Hidalgo.

Abstract

During the last years, the migration of hidalguenses to the United States has been an emergent social phenomenon that in 1990, began to experience an increase in its index of migratory intensity. Given this situation, since 1999, the authorities of Hidalgo have tried to intervene actively in this process, leaving behind the indifference shown initially to the hidalguenses abroad. The main objective of this text is to describe and analyze the antecedents of the policies developed by the government of Hidalgo in attention to their migrants in the United States, emphasizing the way in which they came to be considered as part of the political agenda of the state; This through a methodology of historical and qualitative analysis that presents, examines and analyzes the various initiatives developed by the state government in recent years. The temporal delimitation of this analysis comprises three government periods of state management. This in order to detail the content and the political aspects of where the public policy of migration in Hidalgo.

Key words: Migration, public policy, Mexico, Hidalgo.

Recibido: 28 de junio de 2016

Aprobado: 2 de noviembre de 2016

Introducción

Durante los últimos años, la migración de mexicanos hacia Estados Unidos ha sido un fenómeno social presente en casi toda la geografía mexicana. En esta dinámica, el Estado de Hidalgo no se caracterizaba por tener una amplia tradición migratoria, pero desde 1990 comenzó a experimentar un aumento en su índice de intensidad migratoria, hasta registrar una de las tasas más altas del país (CONAPO, 2002).

Ante tal situación, las autoridades hidalguenses no han sido ajenas a estas cuestiones y han tratado de intervenir de manera activa en este proceso, pero su respuesta no ha sido acorde a las exigencias del fenómeno, pues su participación sólo da cuenta de acciones realizadas durante última década. Hasta antes de 1999 la política estatal manifestó una indiferencia hacia los hidalguenses en el exterior. Dicha postura, seguía la tradicional línea de la «política de la no política» en cuestiones migratorias (García y Grieco y Vereá, 1988).

El cambio del gobierno hidalguense frente al fenómeno migratorio llegó durante la gestión del Gobernador Manuel Ángel Núñez Soto (1999-2005). Desde entonces, los migrantes hidalguenses fueron incluidos dentro de la agenda política estatal, época en la que además, se dio paso a la creación una oficina encargada de atender las demandas de los migrantes hidalguenses en Estados Unidos, es decir la Coordinación de Atención al Hidalguense en el Estado y el Extranjero-CAHIDEE la cual desde el año 2015 cambio de nombre a Dirección General de Atención al Migrante - DGAM.

La DGAM ha diseñado un modelo de atención migratoria que busca, por un lado, vincularse permanentemente con las comunidades de migrantes hidalguenses en Estados Unidos y, por otro, atender las necesidades de las familias de los migrantes en sus lugares de origen. Su operatividad se constituye por tres vertientes: en primer lugar, ha gestionado de forma descentralizada los programas provenientes de la administración federal; en segundo, ha retomado las iniciativas de otros estados con mayor experiencia migratoria, y, finalmente, ha diseñado programas propios para atender a los migrantes hidalguenses.

La política de atención a migrantes en Hidalgo

El Gobierno estatal y su comunidad migrante, un breve recuento

A pesar de que el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos se remonta a más de cien años de historia, la vinculación oficial del gobierno mexicano con sus migrantes en Estados Unidos fue un tema pendiente en su agenda política. El acercamiento formal entre ambas partes ocurrió hasta la década de los noventa con la implementación del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) (Goldring, 1999). En el marco de esta iniciativa, el gobierno federal determinó, como una de sus principales líneas de acción, que los gobiernos locales debían involucrarse en las cuestiones migratorias e iniciar relaciones con sus migrantes asentados en Estados Unidos.

La respuesta de los gobiernos estatales ante las exigencias del PCME fue diversa: los estados con mayor tradición e intensidad migratoria como Zacatecas, Michoacán o Guanajuato, colaboraron ampliamente al grado que crear oficinas e instituciones encargadas de la atención migratoria. Incluso, implementaron novedosos programas de inversión productiva utilizando las remesas (Moctezuma, 2003; Valenzuela, 1999; Smith y Bakker, 2008). En el otro extremo, los estados con menor intensidad migratoria no participaron en el programa y siguieron la línea de la conocida «política de la no política» en temas migratorios (García y Grieco y Vereza, 1988).

La postura del gobierno local en Hidalgo frente a estos temas ha variado considerablemente debido al natural paso del tiempo y las transformaciones que ha enfrentado en diversos ámbitos. Hasta antes de 1990, resulta difícil encontrar evidencia sobre alguna política de atención migratoria en el estado. Sin embargo, entre 1990 y 1998, al iniciar el acercamiento del gobierno federal, las autoridades estatales se limitaron a gestionar, de forma descentralizada, las políticas que provenían desde el nivel federal. Sin embargo, esta actividad se realizó sin el proceso administrativo necesario ni tomaba en cuenta las necesidades requeridas por los migrantes. Sin embargo, este comportamiento de indiferencia no es de sorprender, pues todos los gobernadores del estado hasta la actualidad han sido militantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), razón por la cual, en cierto modo, los gobernantes adoptaron y mantuvieron la postura tradicional que había presentado ese partido frente al fenómeno migratorio hasta 1990.

El desinterés de las autoridades locales frente a la migración era tan evidente que, aunque ya existían iniciativas y programas nacionales (Goldring, 2002), y la entidad presentaba un considerable flujo migratorio (Serrano, 2006), su participación no correspondía con las exigencias del fenómeno.

Ejemplo de ello fue la cobertura del Programa *Bienvenido Paisano*, que, en un principio sólo operaba durante los periodos vacacionales de México. Sin embargo, los migrantes hidalguenses volvían en fechas que no se ajustaban a este periodo tales como el final de la temporada agrícola.

En este contexto, durante el regreso a sus lugares de origen, los migrantes hidalguenses eran objeto de diversos abusos y robos por parte de la delincuencia organizada sorpresivamente, también sufrían estas circunstancias por parte de las autoridades policiales mexicanas; tanto en las aduanas fronterizas como en el trayecto a sus lugares de origen. Más aún, aunque los migrantes hidalguenses denunciaban los hechos ante las autoridades pertinentes, el gobierno estatal tenía serias limitaciones para atender las denuncias o simplemente hacía caso omiso de las mismas.

Por lo anterior, los migrantes hidalguenses comenzaron a buscar sus propios medios de apoyo y protección, y recibieron la ayuda de organizaciones no gubernamentales. Tal fue el caso de los migrantes del Valle del Mezquital, quienes ante la despreocupación mostrada por el gobierno del estado acudieron a la protección no oficial ofrecida por el Consejo Supremo Hñahñu.

Al respecto de estos hechos, uno de sus ex dirigentes refirió:

...estuvimos atentos y vimos que para poder combatir estas situaciones de maltrato que presentaban nuestros compañeros era necesario que participáramos en la solución. Por eso, empezamos a crear nuestra propia defensa a través de nuestra organización...¹

Este testimonio da cuenta de la participación que tuvo el Consejo en las cuestiones de atención migratoria en el estado. De hecho, durante la década de 1990, el liderazgo mostrado por esta agrupación jugó un papel crucial en el apoyo y defensa de los trabajadores migrantes hidalguenses tanto en Estados Unidos como en Hidalgo. Además, según expresan Schmidt y Crummett (2004), diversos relatos de sus

1 Entrevista a un dirigente del Consejo Supremo N̄ha-N̄hu, en Ixmiquilpan, Hgo. 2 de febrero 2010.

dirigentes apuntan que esta organización fue una pieza fundamental para la instauración de la oficina de atención migratoria en Hidalgo.

En este sentido, como consecuencia del creciente flujo migratorio de hidalguenses en Estados Unidos, que inició desde finales de los ochenta, de las crecientes peticiones de apoyo de algunas organizaciones locales y de los propios migrantes hidalguenses, de la participación activa de otros estados frente a la migración internacional que experimentaban sus regiones tales como zacatecas o Michoacán; del impacto económico de la migración hidalguense en el estado proveniente de las remesas, y, sobre todo, debido a que algunas actividades del gobierno del Estado de Hidalgo en cuestiones migratorias eran reemplazadas por iniciativas de los propios migrantes, en octubre de 1999, el entonces gobernador de Hidalgo Manuel Ángel Núñez Soto (1999-2005) creó la Coordinación General de Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero (CAHIDEE), un organismo de atención directa al fenómeno.

No es de extrañar que durante la gestión de Núñez Soto se diera el establecimiento del CAHIDDE, pues antes de ocupar el cargo de gobernador, el mandatario se desempeñó como Jefe de la Oficina de México en Canadá y fue partícipe en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De ahí que tuviera la experiencia sobre el papel que desempeñaron los migrantes durante la aprobación del TLCAN, dada la gran influencia política, económica y social, que habían adquirido en sus regiones de origen durante los años noventa.

Al finalizar la gestión de Núñez Soto en abril de 2005, el CAHIDEE se encontraba consolidado en términos administrativos, pues contaba con una serie de proyectos e iniciativas de atención migratoria. Durante la transición a la gubernatura de Miguel Ángel Osorio Chong (2005-2011), se otorgó continuidad a las cuestiones migratorias, manteniéndolas dentro de la agenda del gobierno y ampliando su presencia en otros frentes. Fue entonces como, por primera vez, se incluyó la atención migratoria dentro del *Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2005-2011* (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005b). Sin embargo, los objetivos allí plasmados eran bastante amplios y hasta cierto punto ambiguos. En general, el plan establecía la necesidad de implementar una política en materia de estudios de población y la definición de políticas de desarrollo que generaran alternativas para frenar la migración y sus efectos en el estado.

El seguimiento de la atención migratoria fue un asunto recurrente en la gestión de Miguel Osorio, al menos en sentido normativo. De entrada, en diciembre de 2006, al decretar la *Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo*, los migrantes fueron considerados como parte de los grupos vulnerables y prioritarios de atención en el estado.²

Posteriormente, se promulgó la *Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo*, con lo que se empezó a regular su protección legal dentro del territorio estatal.³ Finalmente, en 2007, al presentar la *Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2007-2011* (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2007) se observó un aprendizaje por parte de las autoridades estatales, hecho que plasmó en sus objetivos, que consistían en entender al fenómeno migratorio como un elemento para la planeación del desarrollo regional y fortalecer los programas sociales en municipios con alta intensidad migratoria para ofrecer alternativas de desarrollo y estrategias para reforzar la pertenencia de los migrantes a sus comunidades de origen. En otras palabras, además de estudiar la migración y crear alternativas para frenarla, también buscaría atender las demandas de los migrantes tanto en Hidalgo como en Estados Unidos.

Al finalizar la gestión de Miguel Osorio en marzo de 2011, la atención migratoria gozó de continuidad en la agenda política del siguiente período. En la elección a la gubernatura para el periodo 2011-2016, se dio una coyuntura política nunca antes vista en el estado. Por primera vez en su historia, el ambiente electoral de Hidalgo traspasó sus límites territoriales y tuvo efectos importantes en los Estados Unidos.

Lo anterior se debió a que los principales aspirantes a la gubernatura, Francisco Olvera Ruiz candidato del PRI y Xóchitl Gálvez candidata opositora de la alianza PAN-PRD, realizaron visitas de proselitismo ante migrantes hidalguenses de las ciudades de Houston, Texas y Tampa Bay, Florida, respectivamente.⁴ Al final, el resultado de la elección tuvo un fallo favorable para el candidato oficial del PRI quien, ya como gobernador en funciones, instruyó que los migrantes fueran incluidos como uno de los grupos vulnerables dentro del *Plan Estatal de Desa-*

2 «Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo», en: *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, Gobierno del Estado de Hidalgo, viernes 29 de diciembre de 2006.

3 «Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo», vista en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/leyes_estatales.html, consultado el 1 de diciembre 2011.

4 «Olvera viaja a Houston», Vera, D., *Diario el Visto Bueno*, 18 de mayo de 2010; «Xóchitl Gálvez hace campaña en EU. con migrantes», *Noticieros Televisa*, 9 de junio de 2010, en: <http://www2.esmas.com/noticierostelevisa/elecciones-mexico-2010/>, consultado el 10 junio 2010.

rrrollo 2011-2016 (Gobierno del estado de Hidalgo, 2011). Para el año 2015, desaparece el CAHIDEE y se establece que adquiera la categoría de Dirección General de Atención al Migrante (DGAM).

La Dirección General de Atención al Migrante en Hidalgo – DGAM

Desde la creación del CAHIDEE en 1999 y hasta su transformación en la Dirección General de Atención al Migrante en Hidalgo (DGAM) en 2015, las principales funciones de este organismo público han sido incluir las cuestiones migratorias dentro de la agenda política del gobierno del estado e implementar acciones de apoyo y vinculación para atender las necesidades de las comunidades hidalguenses asentadas en Estados Unidos.

Sin embargo, al principio, esta oficina tuvo serios inconvenientes y dificultades de administración interna como su ubicación dentro del organigrama de la administración pública estatal. Pues, en un principio, el CAHIDEE formaba parte de la Secretaría de Finanzas, en donde permaneció un par de meses. Después, pasó a formar parte del Despacho del gobernador Núñez Soto, en donde fungía como una oficina de asesoría. Posteriormente, se incluyó dentro de la Secretaría de Gobierno en donde, en octubre de 2004, se consolidó como un órgano administrativo desconcentrado, encargado de la ejecución de programas migratorios. Finalmente, desde 2005 y hasta la fecha, se ubica en la estructura de la Secretaría de Desarrollo Social, debido a que operaba el Programa *3x1 para Migrantes* (Trejo, 2010; SEDESOL, 2005; Vargas, 2007) por lo que depende directamente de la Subsecretaría de Desarrollo Humano y Social.

Aunado a lo anterior, la financiación de la Dirección General de Atención al Migrante ha sido una de sus principales dificultades, pues hasta octubre de 2004, al consolidarse como un órgano desconcentrado de la administración pública estatal, la dependencia comenzó a recibir recursos propios para su funcionamiento.⁵ No obstante, el monto financiero depende de otros factores como el contexto político y económico; la entrega oportuna de los recursos de parte del gobierno federal, y de la asignación y disponibilidad del Presupuesto de Egresos que establezca la Secretaría de Finanzas del estado de Hidalgo.

5 Los recursos eran provenientes del Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento Institucional (FAFI) del presupuesto de Hidalgo. Información de «Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo», en: Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Gobierno del Edo. de Hidalgo, viernes 29 de diciembre 2006.

Como muestra, en 2005, durante el período de transición de gubernaturas, el CAHIDEE recibió un millón de pesos para sus primeros meses de funcionamiento (Mayo-Diciembre). En 2006, obtuvo cerca de 11 millones de pesos, mientras que el año siguiente, como consecuencia del cambio presidencial en México, el presupuesto se redujo a dos millones de pesos. A comienzos de 2008, el gobierno federal entregó los recursos necesarios al estado de Hidalgo y éste asignó a la atención migratoria un presupuesto de diez millones de pesos. Sin embargo, el siguiente año, debido la crisis económica y financiera mundial, el presupuesto se redujo, disminuyendo nuevamente la asignación de tres millones de pesos aproximadamente.⁶

Otro inconveniente en el funcionamiento de la institución ha sido el personal operativo que labora en ella. Al inicio de sus funciones sólo contaba con tres funcionarios y para 2016, cuenta con 25 personas trabajando en esta oficina. Por lo que el personal que labora no es suficiente para dar atención a todas las peticiones y necesidades de los migrantes hidalguenses dada, la magnitud de esta corriente migratoria. A lo anterior debe añadirse la excesiva rotación de sus dirigentes, pues hasta el momento han sido nombrados siete directores generales y un encargado interno, de los cuales, pese a la disposición para desempeñar el cargo, sólo su primer director general tenía experiencia en cuestiones migratorias, dado su desempeño previo como cónsul en Estados Unidos. Cabe mencionar que los últimos directores han durado de uno a tres años en el puesto, lo que de cierta forma dificulta la formulación y el seguimiento de los programas a la dependencia, pues cada uno de ellos ha buscado imprimir su sello distintivo a la institución. Así, a diferencia de otros estados del país, cuyos grupos de migrantes tenían una mayor organización y cuyas instituciones tenían mayores datos sobre sus migrantes oriundos, la DGAM apenas encontró algunas asociaciones de hidalguenses más o menos constituidas en Estados Unidos. Frente a esta situación y a pesar de que los migrantes hidalguenses no querían ser ubicados debido a su evidente condición indocumentada, el gobierno de Hidalgo planteó como una de sus prioridades la localización de los asentamientos de hidalguenses más significativos en los Estados Unidos para fomentar entre ellos la creación de organizaciones.

6 Para los años 2010 a 2012, el portal de Transparencia del gobierno del Estado de Hidalgo, visto en: transparencia.hidalgo.gob.mx/, consultado el 15 de septiembre 2010 y el personal del CAHIDEE, no proporcionan información sobre el presupuesto asignado a esta dependencia.

A pesar de los inconvenientes antes mencionados, en la actualidad la DGAM está mejor definida. Su estructura interna, de acuerdo con *Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo*,⁷ la define como un organismo dependiente de la Subsecretaría de Programas Sociales, incluida en la Secretaría de Desarrollo Social de Hidalgo. Su organigrama contempla tres direcciones (Programas de Atención a Migrantes, Vinculación y Casa Houston); tres subdirecciones (Trámites Legales, Perito Traductor y Administrativa) y seis departamentos de apoyo (Asistencia Migratoria, Proyectos para Migrantes, Comunidades en el Exterior, ya soy Hidalguense, Repatriación y Audiencias). Por su parte, el *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social* señala que a esta organización le corresponden 32 funciones específicas que giran en torno a tres ejes de acción: el diseño de programas de asesoría, proyectos productivos, inversión, académicos y de protección de los migrantes hidalguenses; el fortalecimiento de las comunidades de migrantes en el extranjero y el apoyo y asesoría jurídica a los hidalguenses en el extranjero.⁸

Los planes y programas de atención migratoria

El inicio de la atención migratoria (1999-2005)

Desde la conformación del CAHIDEE en 1999, la atención migratoria orientó sus actividades a partir de las siguientes acciones: retomó la gestión de las políticas federales existentes tales como el programa *Bienvenido Paisano*, adaptándolos al contexto estatal; continuó atendiendo las peticiones de los migrantes y sus familias a través de los programas de protección correctiva como son la asistencia jurídica o el traslado de restos mortuorios, y fomentó la creación y consolidación de organizaciones de migrantes oriundos del estado de Hidalgo (CAHIDEE, 2005). En su segundo año de funcionamiento, la institución se incorporó como miembro fundador y activo de la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (CONOEAM) a través de lo cual pudo compartir e intercambiar sus experiencias con las oficinas de otros estados.

7 «Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo», en: Periódico Oficial de Hidalgo, Gobierno de Hidalgo, 13/06/94. Última reforma 28/03/11, consultada el 1 de abril 2013.

8 *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social*, visto en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Estatal/HIDALGO/Reglamentos/HGOREGL14.pdf>, consulta el 10 de septiembre de 2011.

Entre estas iniciativas se instauró el programa *Mecanismos de Vinculación*, a fin de entablar lazos de comunicación por medio de la retransmisión de programas de televisión y radio en los lugares de mayor asentamiento de hidalguenses en Estados Unidos. En ese mismo año comenzó a operar el programa de *Atención al Migrante* cuyo objetivo era fortalecer el arraigo y el sentido de pertenencia de los migrantes, al gestionar la visita de grupos artísticos y culturales hidalguenses a Norteamérica. Surgió, también, la iniciativa *Hablemos de Migración* que se enfocó a informar sobre los riesgos y peligros que enfrentaban los migrantes al intentar cruzar ilegalmente.

En 2002, la política hidalguense buscó ampliar los derechos de los migrantes por medio de la doble nacionalidad de sus hijos nacidos en Estados Unidos mediante el programa *Ya Soy Hidalguense*. También, empezó a promover los estudios académicos sobre la migración internacional con el *Observatorio Permanente de Migración Internacional*.⁹ Asimismo, se implementaron programas que buscaban integrar a los migrantes hidalguenses en el desarrollo lo que dio paso a la iniciativa de creación propia *Peso x Peso, Dólar x Dólar*, que tenía el objetivo de fomentar la participación de los migrantes en obras de beneficio para sus comunidades de origen. También se pusieron en marcha (gracias a la gestión de las iniciativas federales) los programas *3x1 para Migrantes* y, el programa piloto *Migrante Invierte en Hidalgo*. Ambos programas pretendían dar un nuevo destino al ahorro de los migrantes, aprovechando sus capacidades para la formulación de proyectos sociales y productivos.¹⁰

En 2004 se continuó impulsando las iniciativas de inversión financiera con programas como *Pequeña y Mediana Inversión*, destinado a la creación de pymes y la construcción de vivienda en su comunidad de origen. En ese momento, la institución comenzó a colaborar indirectamente con la Secretaría de Salud (SSA) y con la Secretaría de Educación Pública (SEP) en los programas *Binacional de Educación Migrante* y de *Salud Vete Sano, Regresa Sano*; los cuales buscan dar atención a las necesidades de educación y salud de los migrantes hidalguenses. Sin

9 El Observatorio de Migración inició con la colaboración del CAHIDEE, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y el Colegio de la Frontera Norte. Posteriormente, se adhirió la Universidad del Sur de Florida (Vargas, 2007). Entre sus resultados, en 2002 se llevó a cabo la *Primera Jornada sobre Migración Hidalguense*. Información del 3er Informe de Gobierno de Manuel Ángel Núñez, 2003.

10 El Programa era un fideicomiso compartido entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA) y el gobierno de Hidalgo (Vargas, 2007, CAHIDEE, 2005).

embargo, la participación en estos programas se reduce a su difusión, al menos hasta 2012.

La aceptación de la comunidad migrante hidalguense frente a estos programas fue inmediata pues se brindó apoyo para las principales necesidades más recurrentes como: la repatriación de restos o migrantes enfermos, la ubicación de migrantes, la atención a presos o detenidos en Estados Unidos, pensiones alimenticias, protección en su regreso a sus comunidad de origen en Hidalgo; también se iniciaron estudios académicos respecto a las principales causas y repercusiones del fenómeno migratorio en el estado; y se comenzaron a promover los programas para el aprovechamiento de las remesas. Empero, lo más importante fue que el gobierno del Estado de Hidalgo buscó por fin vincularse activamente con su comunidad migrante en Estados Unidos, al grado de empezar a atender sus demandas y de reconocer su presencia en el estado, lo cual lo llevo a institucionalizar sus relaciones por medio de una oficina encargada del tema. Este hecho hizo que los migrantes hidalguenses se acercaran con más confianza a participar en las iniciativas del gobierno estatal, pues ya eran tomados en cuenta como protagonistas de las acciones planteadas.

La continuidad y el intento de la atención integral migratoria

En la transición política a la gubernatura de Miguel Ángel Osorio Chong (2005-2011) hubo continuidad en la postura del gobierno frente a la migración e incluso se crearon nuevos programas. De hecho, con la inclusión de los migrantes dentro del *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011* (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005b) se dio paso al establecimiento del *Programa Estatal de Atención a Migrantes* (SEDESO, 2005) que tenía como propósito brindar asesoría y apoyo a los hidalguenses en Estados Unidos así como a sus familias en Hidalgo. En este sentido, las estrategias del programa contemplaban cinco competencias generales que se realizarían por medio de cuatro líneas de acción (acciones preventivas, correctivas, de inversión productiva y desarrollo social y comunitario). Estas líneas, a su vez, establecieron los programas operativos que funcionarían durante dicho período de gobierno.

De esta manera se dio continuidad a gran parte de los programas implementados como el caso de *Bienvenido Hidalguense, Apoyo y Orientación a Migrantes en el Estado, Hablemos de Migración, Ya Soy Hidalguense, 3x1 para Migrantes, Peso x Peso, Dólar x, Dólar, Migrante Invierte en México* y a todas las acciones de protección correctiva (SE-

DESO, 2005). Así mismo se siguió apoyando los programas *Binacional de Educación y Salud Vete Sano, Regresa Sano*.

Por otra parte, a consideración del gobierno estatal, los programas modificados para mejorar o ampliar su funcionamiento fueron el *Observatorio de Migración Internacional*, que se convirtió en el programa de *Investigación y Análisis de la Migración Hidalguense*. Otro caso fue la *Atención a Migrantes* que cambió su nombre al programa de *Apoyo y Orientación a Migrantes en el Estado*. Lo mismo sucedió con el programa *Creación Clubs de Migrantes y Atención a Migrantes* que se convirtió en el *Programa de Comunidades Hidalguenses en el Exterior*.

Del lado contrario se encuentra la iniciativa *Mecanismos de Vinculación* que por falta de presupuestó dejó de realizar programas de televisión y se redujo a un programa *Radiofónico para Migrantes*. Por su parte, las iniciativas del programa *Pequeña y Mediana Inversión* se integraron dentro de las reglas operativas de los programas *3x1 para Migrantes y Peso x Peso, Dólar x Dólar*.

Así mismo, al inicio de esta administración se crearon los programas de *Acercamiento con Autoridades de Estados Unidos y Asuntos migratorios*. El primero pretendía crear lazos con las autoridades de estadounidenses ubicadas en México y el segundo intentaba evitar los riesgos de los migrantes, explorando sus opciones para obtener una visa de trabajo. Es ese sentido, debido a las numerosas peticiones recibidas entre 1999 y 2005 (dado que 430 hidalguenses perdieron la vida en el extranjero)¹¹ se amplió el apoyo de traslado de restos el cual se convirtió en un programa operativo.

En resumen, al inicio de la gestión del Miguel Ángel Osorio, el *Plan Estatal de Atención a Migrantes 2005-2011*, definió las bases para la operación de 14 programas dirigidos a la atención migratoria.

Sin embargo, de 2005 a 2009, diversos factores como los cambios políticos y económicos, así como las nuevas exigencias de la dinámica migratoria en Hidalgo, aunados a los ajustes en los presupuestos del gobierno estatal, provocaron que se modificaran y, en algunos casos, se suprimieran algunos programas establecidos. De este modo, se prescindió de la iniciativa *Peso x Peso, Dólar x Dólar*, llevando sus propuestas al programa *3x1 para Migrantes*. También, el programa *Migrante Invierte en México (Hidalgo)* finalizó en 2007 habiendo obtenido mo-

11 Información de los informes anuales (1999 a 2005) de gobierno de Manuel Ángel Núñez Soto y del 1° Informe de Gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong.

destos resultados.¹² Asimismo, debido a la falta recursos financieros, se canceló el *Programa Radiofónico para migrantes*. Finalmente, los ajustes en la política de atención migratoria llevaron a la implementación de nuevos programas que buscaron integrar todos los programas de atención migratoria en un mismo mecanismo.

El registro único de hidalguenses en el extranjero (REHUNE)

En marzo de 2008, el gobierno del estado de Hidalgo propuso una iniciativa de atención migratoria integral considerada un esfuerzo de política pública sin precedentes en el país. En opinión del entonces Director del CAHIDEE:

El gobierno de Osorio Chong busca implementar una nueva herramienta de apoyo social para aquellos que se han ido, esta herramienta se llama REUNHE (...), es un programa único a nivel nacional en su integralidad. No hay otra que se le parezca, si bien hay estados que han implementado algo parecido, no hay ninguno con este programa.¹³

La originalidad que menciona el funcionario radicaba en el funcionamiento del programa que, en términos generales, incluía dos aspectos: incorporaba todas las líneas de acción del Programa Estatal de Apoyo a migrantes 2005-2011 (SEDESO, 2010) y conjugaba gran parte de los programas operativos para crear un tipo de sistema de atención migratoria de carácter integral.

El funcionamiento del *REUNHE* consideró crear un padrón de migrantes con base en información proveniente de Norteamérica y de los municipios de Hidalgo.¹⁴ A partir de este padrón, la mecánica del programa consistió en tres acciones. La primera consistía en proporcionar a los migrantes y a sus familiares en el estado, documentos de identificación tales como actas de nacimiento, CURP, licencias de manejo, seguros de vida y de repatriación de restos, y también se ofrecía asesoría jurídica.

La segunda acción tenía como objetivo prestar un sistema monetario tanto para el manejo de sus ingresos en Estados Unidos como para el envío y recepción de remesas. Para ello se suscribió un convenio con

12 Entre 2004 a 2007, esta iniciativa puso en marcha 20 proyectos que generaron una inversión de 45 millones de pesos y la creación de 729 empleos. Datos de los informes de Manuel Ángel Núñez (2004 y 2005) y Miguel Ángel Osorio (2005- 2006).

13 Entrevista con ex Director del CAHIDEE, Pachuca, Hidalgo, 6 de diciembre 2010.

14 El padrón de migrantes se integró en Estados Unidos de los registros de las organizaciones de oriundos del estado. Y además, se firmó un convenio con la empresa *Global Search International*, para que realizara el directorio de hidalguenses en Estados Unidos. En Hidalgo se apoyó en la información proporcionada por los enlaces municipales.

la empresa *Global Card Internacional*, a fin de proporcionar una tarjeta bancaria (*Universal Bank Card*), que permitiría realizar transferencias electrónicas a bajo coste desde Estados Unidos y se firmó un convenio con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) y la Caja Ezequiel Montes para el establecimiento de sucursales de recepción de remesas en Hidalgo.

Finalmente, la tercera acción radicaba en la estructuración de proyectos productivos con la finalidad de crear pequeños negocios en los municipios de alta intensidad migratoria en el estado. Estos proyectos serían financiados por el programa *REUNHE* y canalizados a los programas *Fondo Regional* (FONREGIÓN)¹⁵ de desarrollo social dentro del programa *3x1 para Migrantes* o del *Fondo para migrantes*

Durante su primer año de funcionamiento, el *REUNHE* registró a cerca de 45 mil migrantes hidalguenses entre los que se entregaron más de 18 mil tarjetas para envío de remesas. Además, se apoyó con 10 millones de pesos al establecimiento de 112 proyectos productivos. Lo anterior, generó 289 empleos en 28 municipios, beneficiando directamente a 1 291 hidalguenses.¹⁶

Sin embargo, pese a los buenos propósitos del gobierno por promover la atención migratoria integral, el programa tenía errores debido a la falta de transparencia en aspectos clave como los costos reales, el financiamiento de los proyectos productivos y la seguridad de la información del padrón de migrantes. Esto ocurrió porque no hubo un concurso de licitación pública para que la empresa *Global Search* diera este servicio en Estados Unidos; se conoció la cantidad de de tarjetas de descuento otorgadas por el gobierno del Estado de Hidalgo, pero no dio a conocer la ganancia obtenida por la empresa privada; la empresa extranjera que otorgó el servicio en Estados Unidos era susceptible de ser intervenida por razones de seguridad, pues la migración ilegal se encuentra penada por la Ley Patriota (*USA Patriotic Act*);¹⁷ y también, se pretendía utilizar recursos del *Programa 3x1 para migrantes* de forma discrecional, sólo con la participación del gobierno estatal y el migrante, lo que violaba las reglas de operación que exigen la parti-

15 Es un mecanismo del gobierno federal de apoyo a programas y proyectos de inversión, que están orientados a generar capacidades competitivas en los estados del país. Para más detalles véase su página electrónica www.shcp.gob.mx/EGRESOS/.../fonregion.aspx

16 Información del 4º Informe de Gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong 2009.

17 Corre riesgos por falta de transparencia: especialista, Diario Milenio, 18 de noviembre de 2008, visto en: <http://impreso.milenio.com/node/8069842>, consultado el 19 de noviembre 2008.

cipación de los tres niveles de gobierno y su aprobación por el Comité de validación de Obras.¹⁸

En este contexto, el programa *REUNHE* sólo estuvo operando apenas un año y algunos meses, pues a la salida del principal promotor de esta iniciativa, el Secretario de Desarrollo Social (SEDESOC) David Pechina Grub, el programa redujo sus actividades. En este sentido, no es ajeno aseverar que el funcionario utilizó el programa como parte de una estrategia política que le ayudaría a lograr una candidatura del PRI para una Diputación Federal, la cual finalmente consiguió, y no como una plataforma para proporcionar un apoyo real a los migrantes hidalguenses.¹⁹

A la llegada del nuevo titular de la SEDESOC, las actividades del programa *REUNHE* fueron disminuyendo hasta que desapareció por completo. De hecho, en 2010, cuando la SEDESOC en Hidalgo estableció las nuevas *Reglas de Operación de los Programas Desarrollo Social del Estado de Hidalgo* (SEDESOC, 2010), el *REUNHE* no se incluyó dentro de esta normatividad, finalizando así de manera formal con cualquier intención de conformar un sistema integral de atención migratoria.

A finales de 2012, el cambio a la administración de Francisco Olvera Ruiz dio continuidad al trabajo del CAHIDEE, otorgándole la categoría de Dirección General de Atención al Migrante (DGAM, 2014) y hasta 2015 aseguró estar operando 14 programas. En este sentido, la aceptación de la comunidad migrante con los programas también fue favorable, pues no sólo se continuó atendiendo sus demandas básicas, sino que también se amplió la cobertura de muchos programas (Ver Anexo 1); pero sobre todo hubo un gran acercamiento con el programa de creación de organizaciones de migrantes.

Programas operativos de la DGAM

De acuerdo a las *Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo* (SEDESOC, 2010) y a los informes de gobierno de la administración de Francisco Olvera Ruiz (2012-2015) hasta 2015, se operaban al menos 14 programas para migrantes (Ver Anexo 1.). Sin embargo, algunas de estas iniciativas sólo existieron en el papel, puesto que en los últimos años no se ha reportado ninguna

18 Véase el «Decreto que establece las reglas de operación del Programa 3x1», *Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)*, 29 de enero de 2010.

19 El Lic. David Pechina Grub fue titular de la Secretaría de Desarrollo Social en Hidalgo de 2007 a marzo del 2009; fue senador por Hidalgo y actualmente director del INFONAVIT.

actividad relevante. Para profundizar esta información, a continuación se describen brevemente cada uno de los casos:

Bienvenido hidalguense

El programa *Bienvenido Hidalguense* fue una de las primeras alternativas del gobierno estatal para apoyar a sus comunidades migrantes se originó debido a que el programa *Bienvenido Paisano* no cubría todas las necesidades. Por ello, los migrantes comenzaron a buscar sus propios medios de protección y apoyo. Durante los años noventa, el Congreso Supremo Hñahhu implementó el programa *Migrante Indígena Informado*, a fin de proteger a los migrantes procedentes del Valle del Mezquital.²⁰ A partir de esta iniciativa no gubernamental y yuxtapuesta al gradual incremento de las denuncias de los migrantes hidalguenses, en 1999, el gobierno de Hidalgo decidió ampliar y mejorar la atención del programa federal, creando la iniciativa *Bienvenido Hidalguense*, cuyo objetivo es procurar el regreso seguro de los migrantes hidalguenses a sus comunidades, brindar información y atención sobre sus derechos y obligaciones durante su tránsito y estancia en el estado, y ampliar la cobertura del programa en el estado con la intención de disminuir los abusos, robo y extorsión de las autoridades policiales en México, principalmente en Hidalgo (SEDESO, 2010).

Durante su primer año de funcionamiento, el programa recibió el reconocimiento de la Secretaría de Gobernación, la CONOFAM y otros organismos no gubernamentales por sus resultados (Vargas, 2007).

Posteriormente, en 2003, se estableció un módulo de orientación y apoyo del gobierno estatal en la frontera entre Sonora y Arizona. Y para 2005, en el territorio hidalguense se establecieron 20 módulos permanentes de apoyo, asistencia y patrullaje permanente así como cuatro corredores de seguridad que apoyan el retorno de los migrantes hidalguenses.

Sin embargo, a pesar del diligente funcionamiento del programa *Bienvenido Hidalguense*, los abusos y extorsiones de los policías locales no han cesado. Por lo cual, durante temporadas vacacionales, personal del gobierno estatal, alcaldes y diputados locales, comenzaron a trasladarse a los puestos fronterizos del norte del país para apoyar a los migrantes. Asimismo, organizaciones de migrantes hidalguenses como la Federación de hidalguenses en Nevada, han creado sus pro-

20 Información proporcionada por el Diputado Coordinador de la LX legislatura del Congreso Local de Hidalgo y exlíder migrante, en entrevista el 5 de diciembre 2008.

pios mecanismos de defensa como las caravanas que organizan a fin de año para regresar al estado.²¹

Apoyo y orientación a los migrantes en el estado y el extranjero

Establecida desde 2005, esta iniciativa busca formular políticas de asistencia que beneficien al migrante hidalguense, y determinar las prioridades para el desarrollo de programas de atención. Su objetivo es dar orientación especializada a los migrantes hidalguenses asentados en Estados Unidos a través de estrategias de interacción y coordinación de todos los actores involucrados en el fenómeno migratorio hidalguense (SEDESO, 2010). Hasta 2006, los resultados de este programa reportan una serie de reuniones interinstitucionales entre autoridades de los tres órdenes de gobierno en México y Estados Unidos.²² Sin embargo, desde 2007, no se ha registrado ninguna actividad, así, que este programa no generó impacto directo a los migrantes hidalguenses, pues sólo se remitió a la asistencia de las autoridades estatales en reuniones interinstitucionales en la búsqueda de convenios, sin embargo no se firmó ningún convenio de importancia ni tuvo el impacto esperado.

Comunidades hidalguenses en el exterior

Teniendo como antecedente la *Creación Clubes de Migrantes y Atención a Migrantes*, en 2005, se consolida esta iniciativa con la finalidad de buscar el contacto permanente con los migrantes hidalguenses en Estados Unidos. Los objetivos de este programa son la creación y el fortalecimiento de las organizaciones, clubes y federaciones de migrantes oriundos del estado; así como apoyar los eventos cívicos o festivos de la comunidad hidalguense en Estados Unidos (SEDESO, 2010).

Los trabajos de este programa ocasionaron que el 24 septiembre de 2012, se inaugurara la Casa Hidalgo Houston entre los Hidalguenses radicados en Estados Unidos de América. A partir de esta iniciativa, el gobierno del Estado de Hidalgo ha logrado crear canales de comunicación para vincularse directamente con los migrantes hidalguenses en Estados Unidos; el crecimiento de las organizaciones ha tenido gran aceptación pues en términos cuantitativos han alcanzado e incluso

21 Entrevista con el ex Director del CAHIDEE (2007-2008), Pachuca, Hgo. 6 de diciembre de 2010; «Arriba a Hidalgo primera caravana de migrantes» *Diario Provincia*, 13 de noviembre 2012.

22 Datos del 2° Informe de Gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong.

superado el número de asociaciones de estados con mayor tradición migratoria como Zacatecas o Jalisco.

Investigación y análisis

Teniendo como precedente al *Observatorio de Migración Internacional Hidalguense*, en 2005 se crea este programa buscando un acercamiento con las instituciones especializadas en el estudio de la migración entre México y Estados Unidos. La finalidad era generar estudios e investigaciones sobre el origen, tránsito y destino de los migrantes hidalguenses; su perfil migratorio y actividades laborales; y el impacto que experimenta este fenómeno en el estado (SEDESOC, 2010).

Entre los resultados de esta iniciativa están el *Diagnóstico del Estado de Hidalgo en torno al fenómeno migratorio* (INEGI y CAHIDEE, 2004), un estudio sobre la *Dimensión Organizativa de los hidalguenses en Estados Unidos* (Escala, 2006) y la relación entre *Migración internacional y la pobreza en el estado de Hidalgo* (Serrano, 2006).

Posteriormente, de 2007 y 2010, se menciona que hay diez investigaciones pendientes sin que ninguna de ellas haya sido publicada. Sin embargo, los informes de gobierno de 2011 a 2015 mencionan un estudio piloto en 26 comunidades de municipios de alta intensidad migratoria en el estado, el cual culminó con la publicación del libro *Hidalguenses en EU: el sueño después de la travesía* (DGAM, 2014) y el proyecto denominado «Barómetro del Migrante Hidalguense en Houston, Texas y áreas conurbadas», cuyo objetivo es dar a conocer las condiciones de vida de los hidalguenses en esa parte de Estados Unidos.

Hablemos de migración

El programa fue instaurado en el año 2000 con la finalidad de establecer mecanismos que permitieran la municipalización de la política migratoria a través de acuerdos de cooperación con los 84 municipios para la creación de oficinas de atención migratoria en los municipios (SEDESOC, 2010). En su desarrollo, se realizaron una serie de reuniones y talleres informativos en instituciones educativas y con la población, principalmente en las comunidades con alta migración en el estado (Vargas, 2007).

Entre los resultados obtenidos, en 2006 se inauguró la primera oficina municipal de atención a migrantes en Tenango de Doria.

Posteriormente en 2009, se contabilizaron 21 oficinas municipales operando en el estado. También, se reporta que 80 municipios firma-

ron un convenio de colaboración para operar el *Programa Estatal de Apoyo al Migrante* (SEDESOL, 2005).²³ Empero, desde 2009 no hay datos del programa por lo que parece que ya no está en operación, pues no se ha dado seguimiento a sus actividades, ni tampoco se reportan resultados de las oficinas municipales.

Ya soy hidalguense

Creado en 2001, el programa se aboca a proporcionar la documentación que certifica la nacionalidad mexicana de los hijos de padre o madre hidalguenses, que nacieron fuera del territorio nacional. Lo anterior, facilita el trámite de la doble nacionalidad a los migrantes hidalguenses y les permite gozar de todos sus derechos como cualquier ciudadano mexicano. Además, este programa incluye la orientación y el apoyo para tramitar actas de nacimiento; la traducción de documentos oficiales; y, la entrega de la Clave Única de Registro de Población en México - CURP (SEDESOL, 2005).

Los resultados mencionan que de 2001 a 2015, se han entregado 7 037 actas de nacimiento junto con el mismo número de CURP. Y se han realizado más de 5 mil acciones de asesoría, apostillas, traducciones de documentos, trámites de certificación, entre otros.²⁴ En vista de los resultados, este programa es otro de los casos de éxito y de mayor aceptación entre la comunidad migrante de hidalguenses en Estados Unidos, pues les proporciona certeza jurídica a sus hijos y además facilita realizar diversos trámites tanto en el lugar de origen y como en el lugar de asentamiento.

Acercamiento con autoridades mexicanas y extranjeras

Creado en 2005, el programa busca garantizar un mayor acercamiento entre la comunidad migrante hidalguense con las autoridades gubernamentales del gobierno mexicano (federal, estatal y municipal) y sus homólogos estadounidenses asentados en territorio nacional (Embajada, Consulados Generales, etc.). La finalidad de esta vinculación es fortalecer una cultura de trabajo conjunto y la cooperación entre ambos países (SEDESOL, 2005). Sin embargo, desde su creación, no registra ningún resultado o avance al respecto y sólo se hace mención de él

23 Información del 1º al 5º informes de Gobierno de Miguel Ángel Osorio.

24 Cálculo propio con base en los resultados de los informes de Gobierno de las administraciones de Manuel Ángel Núñez (1999-2005), Miguel Ángel Osorio (2005-2011) y los cinco informes de Gobierno de Francisco Olvera Ruiz (2011-2015).

dentro de las *Reglas de Operación de Programas de Desarrollo Social* (SEDESOL, 2010).

Enlace Internacional

El programa se crea en 2005 con el propósito de atender y dar seguimiento a los proyectos de inversión que proponen los migrantes hidalguenses (SEDESOL, 2010). A través de él, el gobierno buscaba intervenir en los mecanismos de gestión de inversión social. Sin embargo, no son muy claras las líneas de operación. En conjunto con el programa de *Acercamiento con Autoridades Mexicanas y Extranjeras*, esta iniciativa se configura como un programa que carece de impacto y seguimiento, pues desde su creación y hasta 2015, no se reporta ningún resultado.²⁵

Protección correctiva e identidad jurídica

Las acciones de protección correctiva son las principales actividades entre las oficinas estatales de atención a migrantes (OFAM) en México. En Hidalgo, este programa tiene el objetivo de atender las peticiones de apoyo presentadas por los migrantes y sus familiares en el estado (SEDESOL, 2005). Entre las líneas de acción de este programa, se incluyen los apoyos de localización de hidalguenses extraviados; repatriación de enfermos; atención a decomisos en materia aduanal; asesoría legal a hidalguenses detenidos por delitos migratorios o penales, visas humanitarias, pensiones alimenticias internacionales; compensaciones económicas por fallecimiento del migrante; repatriaciones de menores, retorno comunidades de origen a visas de turista y grupales, y asesorías especializadas.

De 1999 y 2015, los informes del programa de *Protección Correctiva* reportan que se atendieron aproximadamente 6442 acciones, que incluyeron detenidos por delitos de orden migratorio y penal, localización de personas, visas humanitarias, asesoría migratoria, apoyo para la obtención de visas humanitarias; repatriaciones de migrantes enfermos y menores; y visas de turista y grupales, entre otras.

Asuntos migratorios

Con el fin de proporcionar la información adecuada sobre los diversos trámites migratorios en el consulado de Estados Unidos (obtención de visas de empleo o regularizaciones migratorias), en 2005 se puso en

²⁵ Información de los informes de Gobierno de Manuel Ángel Núñez (1999-2005), Miguel Ángel Osorio (2005- 2011) y Francisco Olvera Ruiz (2011-2015).

marcha el programa de *Asuntos migratorios*. Su objetivo es evitar los riesgos de los migrantes que pretenden cruzar ilegalmente, explorando sus posibilidades para obtener una visas de trabajo (H2A/H2B); evitar el desequilibrio individual y familiar como consecuencia de una deportación; y evaluar las posibilidades de regularización migratoria para los hidalguenses ilegales en Estados Unidos (SEDESO, 2005).

Los resultados de este programa han sido discretos, pues el gobierno estatal señala que, entre 2006 y 2015, esta iniciativa brindó asesorías a posibles aspirantes a obtener un empleo temporal en los Estados Unidos, de las que sólo 31 peticiones recibieron las visas H2A/H2B.²⁶ Este programa es una de las acciones más solicitadas por los migrantes hidalguenses, pues ellos siempre buscar intentar cruzar la frontera de forma legal y con todos los beneficios que les proporciona la ley en materia laboral. Empero esta iniciativa se limita exclusivamente a dar asesorías a los migrantes para solicitar el visado pero no asegura su obtención.

Traslado derestos

El *traslado de restos* es una solicitud de apoyo recurrente hacia las autoridades estatales por parte de familiares de un migrante acaecido en el extranjero. Desde 1999, este apoyo forma parte de una de las primeras acciones de *Protección Correctiva* desarrolladas. Empero, en 2005, a raíz del aumento de estas peticiones, esta actividad adquiere el nivel de programa operativo (SEDESO, 2005). Además del traslado a la comunidad de origen de hidalguenses que fallecen en el extranjero o en su intento de cruce indocumentado, se busca que las agencias funerarias de Estados Unidos apliquen tarifas bajas. Entre 1999 y 2015, este programa ha atendido la petición para el traslado de restos de 1167 hidalguenses.²⁷

Mecanismos de apoyo a los migrantes

El programa inicia en 2008, su objetivo es proporcionar herramientas que ayuden a los migrantes a acceder a mejores servicios en Estados Unidos y México. Entre los beneficios que se proporcionan a los migrantes hidalguenses, se da una tarjeta de *Descuento en Medicamentos*

26 Datos reportados en el 2º, 3º y 4º informes de gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong y los 5 informes de Francisco Olvera Ruiz (2011-2015).

27 Cálculo propio con base en los informes de Gobierno de las administraciones de Manuel Ángel Núñez (1999-2005), Miguel Ángel Osorio (2005-2011) y Francisco Olvera (2011-2015).

con validez en farmacias de los Estados Unidos y la expedición de *licencias de conducir* de Hidalgo en Estados Unidos (SSP, 2008).

Las tarjetas de descuento son entregadas por medio de la red de enlaces municipales o a través de las familias de los migrantes, pero se carece del número de beneficiarios, la cobertura de atención o el total de ahorro que ha tenido la comunidad migrante hidalguense.

La expedición de licencias, por su parte, es gestionada por una compañía estadounidense y la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Hidalgo (DGEPTHE). Sin embargo, este documento tiene serias limitaciones, pues no es válido en las carreteras de Estados Unidos. En ambos programas no se ha reportado ningún seguimiento, por lo cual pueden darse como cancelados.

Fondo de apoyo a migrantes

Implementado en 2009, este programa tiene dos objetivos. Primero, mejorar las expectativas de la población y lograr su desarrollo humano por medio de apoyo de proyectos productivos, individuales o de grupo. Y segundo, el mejoramiento de la vivienda, mediante la adquisición de materiales para pisos firmes, reforzamiento de techos y muros, letrinas, fosas sépticas; etc.

Los beneficiarios son los migrantes que regresan temporal o definitivamente México y sus familias que reciben remesas. De forma específica, se busca favorecer aquellos municipios con muy alto grado de intensidad migratoria y una situación de rezago social.²⁸

Entre los 563 municipios elegidos del país, Hidalgo seleccionó a La Misión, Pacula, Acatlán, Alfajayucan, Cardonal, Chilcuaautla, Eloxochitlán, Jacala, Tenango y Tizayuca.²⁹ Para su financiamiento, la Cámara de Diputados autorizó un total de 300 millones de pesos, de los cuales el estado de Hidalgo recibiría \$3 968 919; es decir, el 1.3 por ciento del total del programa, debiendo utilizar estos recursos entre 2009 y 2011.³⁰

En su primer año de funcionamiento, el gobierno estatal ejerció un monto de \$1 153 898 pesos, realizando 233 obras de mejoramiento de

28 Información de los Lineamiento de operación del Fondo de Apoyo a Migrantes, *Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)*, 8 de Abril de 2009; y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en: <http://www.shcp.gob.mx/E>, consultado el 20 de septiembre 2010.

29 Entrevista con el Secretario de Desarrollo Social de Hidalgo, 8 de abril 2009.

30 Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) visto en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/TEMAS_GASTO_FED/Paginas/fondo_apoyo_migrantes.aspx, consultado 20 de septiembre 2010.

viviendas tales como pisos firmes, techados, construcción de muros, cimientos, habitaciones cuartos de baño, entre otros apoyos; con los cuales se desarrollaron 221 actividades de inversión productiva destinadas a proyectos como la cría y engorda de ganado e instalación de talleres y pequeños comercios, beneficiando a los habitantes de los municipios seleccionados.

Para 2010, el gobierno hidalguense entregó recursos por un monto de \$1 272 500, que pusieron en marcha 101 proyectos de inversión productiva de tal suerte que, para 2011 se ejercieron \$1 542 521 pesos.³¹ Al final se dio por terminado este programa que tuvo una inversión de poco más de cinco millones de pesos y registró un total de 788 proyectos en el Estado de Hidalgo. A pesar de ser una buena iniciativa y de gran aceptación y participación de muchos migrantes hidalguenses, las autoridades del estado sólo reportan en sus informes anuales el número de programas y la cantidad de beneficiarios, pero no detallan cada una de estas obras o su impacto posterior a su implementación, por lo que fue muy ambigua su operación.

Iniciativa 3x1 para Migrantes

El programa *3x1 para migrantes*, como ya se ha mencionado ampliamente, es una de las principales actividades de atención migratoria del gobierno hidalguense. Esta actividad responde a las iniciativas de las organizaciones o federaciones de migrantes oriundos, junto con la participación de los tres órdenes de gobierno en México. En general, su finalidad es la realización de obras de infraestructura, proyectos productivos y desarrollo comunitario en los lugares de origen de los migrantes. En el caso del estado de Hidalgo, esta iniciativa de desarrollo comunitario comenzó a operar desde el 2002 (SEDESO, 2005 y 2010). Durante sus poco más de 15 años de operación (2002-2014), el Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM) en el estado ha autorizado más de mil obras y proyectos de diversa índole, tales como proyectos de salud y deporte, infraestructura municipal, centros culturales y de recreación, mejoramiento urbano, y proyectos productivos, entre otros, lo cual ha beneficiado directamente a más de 900 mil hidalguenses en 41 municipios del estado.³²

31 Información de 5° y 6° informes de Gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong.

32 Cálculo propio con base en los datos reportados en los informes de Gobierno de Manuel Ángel Núñez (1999-2005), Miguel Ángel Osorio (2005- 2011) y Francisco Olvera (2011-2015). Al ser una actividad de impacto económico, más adelante se abordará con mayor detalle este programa.

Notas finales

Durante la última década, el gobierno del Estado de Hidalgo ha realizado un esfuerzo considerable en la atención de sus migrantes. Si bien, hasta antes de 1990, aun existiendo una iniciativa federal orientada al migrante, en Hidalgo no había una política concreta y las autoridades locales seguían desestimando las cuestiones migratorias.

A partir de 1999, el gobierno estatal dio un giro en esta postura incluyendo a los migrantes, tanto en su agenda política como en sentido normativo dentro de los diversos planes y programas estatales. Esto se vio plenamente reflejado con la instauración del CAHIDEE y de sus correspondientes programas de atención, que posteriormente se convertiría en la Dirección General de Atención al Migrante. Dicha institución se ha configurado como una iniciativa conveniente tanto para el gobierno estatal como para los migrantes hidalguenses y sus familiares en el estado. Desde luego, debido a la naturaleza del tema, resulta muy complejo evaluar objetivamente el funcionamiento y los resultados de esta política pública. Cabe aquí la aclaración sobre este capítulo que logró dar cuenta de la inclusión del fenómeno migratorio en la agenda política y la correspondiente respuesta que han desarrollado las autoridades hidalguenses en este fenómeno.

No obstante, hay muchos indicadores de los avances de la política migratoria estatal, como el crecimiento cuantitativo de las organizaciones de migrantes de Hidalgo o el diseño, formulación y mejora de nuevas iniciativas de atención migratoria, que incluso buscaron crear un tipo de sistema integral de atención. Es decir, una política transnacional migratoria que beneficiara a los migrantes hidalguenses en Estados Unidos y sus familias en el estado en un mismo espacio.

Sin embargo, estos avances discrepan con estudios previos sobre la política migratoria en Hidalgo. Puesto que estas investigaciones señalan, por un lado, una incongruencia en el discurso del gobierno estatal con respecto a la importancia del fenómeno migratorio y, por otro, la falta de información a los migrantes y la desconfianza de éstos en el desempeño del gobierno estatal (Vargas, 2007). Incluso, advierte que los migrantes hidalguenses son un actor ausente en estos programas (Frías, et al., 2007).

Desde luego, como en todos los estados del país existen numerosas carencias y limitaciones en la atención migratoria. Empero, en el caso de Hidalgo, la limitada capacidad de realizar una intervención más

completa se debe, en gran medida, al reducido personal de la dependencia y a la movilidad y baja formación en materia migratoria de su directiva, así como a la falta de recursos económicos. Pues, incluso los presupuestos, tanto a nivel federal como estatal, tardan en llegar a esta institución, lo que invariablemente repercute en la continuidad de los programas.

Cabe mencionar otro factor que ha limitado el pleno desarrollo de la atención migratoria en el estado que ha sido el doble interés político que en ocasiones conllevan estas acciones. De hecho se pueden citar dos casos: el que se dio durante la administración del ex gobernador Manuel Ángel Núñez Soto cuando se promovió un visible acercamiento con las organizaciones de migrantes, se creó el CAHIDDE y se impulsaron diversos programas de atención para en su beneficio, acciones que en gran medida se realizaron por su interés político en llegar a la candidatura del PRI para las elecciones presidenciales del año 2006, aunque al final no logro su cometido (Frías, et al. 2007).

El segundo caso, se dio cuando se trató de instaurar el sistema de atención migratoria integral (REUNHE), pues el principal propósito del ex Secretario de Desarrollo Social (SEDESOC) David Pechina, era utilizar esta iniciativa como parte de su estrategia política para alcanzar una candidatura para una Diputación Federal. Puede agregarse el reciente caso de la ex directora Erika Saab, quien abandonó el cargo para convertirse en candidata a diputada federal. Así pues, en estos casos, más que proporcionar un apoyo a los migrantes hidalguenses, éstos son utilizados como parte de una plataforma política para proyectos de carácter personal.

En cualquier caso, y a pesar de los programas realizados por la DGAM involucran a un importante número de migrantes y sus familias. Gran parte de las comunidades de migrantes en el exterior desconocen que las autoridades de Hidalgo intentan responder a las problemáticas y retos que desencadena el fenómeno migratorio. Por ello, resulta necesaria una difusión más amplia dentro del estado, a fin de que las familias y los propios migrantes tengan conocimiento de dónde acudir a resolver sus dudas o problemas relacionados con la migración.

Ahora bien, para realizar acciones que mejoren la efectividad en el desempeño de la DGAM, resulta indispensable que el gobierno estatal reconozca con mayor detalle la importancia y la dimensión que ha tomado la migración hidalguenses en Estados Unidos. También es necesario realizar un análisis sobre los costos y beneficios que impli-

ca la ayuda integral a los migrantes, más allá de los réditos políticos que esto represente; destinar mayor financiamiento a los programas y proyectos de la DGAM, interpretándolos como un tipo de inversión en el capital económico y social que los emigrantes pueden aportar al estado, porque mientras más eficiente resulte la atención migratoria, mayores serán los beneficios del fenómeno migratorio en el tejido social de las familias de los hidalguenses.

A partir de aquí vale la pena formularse cuestiones que constituyen el objeto de análisis del siguiente capítulo respecto al impacto de la migración en el desarrollo local del estado; cuál es el papel de las remesas de los hidalguenses, si éstas ayudan verdaderamente a disminuir la pobreza de las regiones del estado; qué papel juegan los migrantes realizando acciones que, en principio, debería ser obligación del gobierno.

Anexo 1. Programas Atención migratoria en el Estado de Hidalgo 1999-2015

1999-2004	2005-2009	2015
1 Bienvenido Hidalguense 2 Creación Club de Migrantes 3 Atención a Migrantes 4 Hablemos de Migración 5 Ya Soy Hidalguense 6 Observatorio Permanente de Migración 7 Mecanismos de Vinculación 8 Migrante Invierte en México 9 Peso x Peso. Dólar x Dólar 10 Pequeña y Mediana Inversión 11 Protección correctiva Gestión de Programas Federales 12 3X1 Para Migrantes Apoyo Institucional Programa Binacional Educación Vete Sano, Regresa Sano.	1 Bienvenido Hidalguense 2 Comunidades Hidalguense en el Exterior 3 Apoyo y Orientación a los Migrantes en el Estado 4 Hablemos de Migración 5 Ya Soy Hidalguense 6 Investigación y Análisis 7 Acercamiento con autoridades de Estados Unidos en México 8 Asuntos Migratorios 9 Peso x Peso. Dólar x Dólar 10 Programa Radiofónico para Migrantes 11 Traslado de Restos 12 Protección correctiva Gestión de Programas Federales 13 3X1 Para Migrantes 14 Migrante Invierte en México (Hidalgo) Sistema Integral * Reunhe Apoyo Institucional Programa Binacional Educación Vete Sano, Regresa Sano.	1 Bienvenido Hidalguense 2 Comunidades Hidalguense en el Exterior 3 Apoyo y Orientación a los Migrantes en el Estado 4 Hablemos de Migración 5 Ya Soy Hidalguense 6 Investigación y Análisis 7 Acercamiento con autoridades de Estados Unidos en México 8 Asuntos Migratorios 9 Enlace Internacional 10 Mecanismos de Apoyo a los Migrantes. 11 Traslado de Restos 12 Protección Correctiva Gestión de Programas Federales 13 3X1 Para Migrantes 14 Fondo de Apoyo a Migrantes Apoyo Institucional Programa Binacional Educación Vete Sano, Regresa Sano.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas (2007), Escala (2006), SEDESO (2005, 2010), CAHIDEE (2005, 2007) y datos de los informes de Manel Ángel Núñez (1999-2005) y Miguel Ángel Osorio (2005-2011) y Francisco Olvera (2011-2015).

Referencias bibliográficas

CAHIDEE (2005) *Presentación General: Coordinación de Apoyo al Hidalguense en el Estados y el Extranjero*, Pachuca, Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo, Pachuca.

CAHIDEE (2007) *Presentación General: Coordinación de Apoyo al Hidalguense en el Estados y el Extranjero*, Pachuca, Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo, Pachuca.

CONAPO (2002) *Índices de Intensidad Migratoria, 2000 México-Estados Unidos*, México: Consejo Nacional de Población.

DGAM (2014) *Hidalguenses en EU: el sueño después de la travesía*, Dirección General de Atención al Migrante, Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Escala Rabadán, L. (2006) *Dimensión organizativa de la migración hidalguense en Estados Unidos*, Hidalgo: Gobierno de Hidalgo.

Frías, N., Ibarra, M y Rivera L. 2007 "La organización comunitaria. Actor ausente en la reglamentación del Programa 3x1 para Migrantes en Hidalgo", en: Fernández de Castro R., *et al.*, (coord.) *El Programa 3X1 para Migrantes ¿Primera Política Transnacional en México?*, México: M. Á. Porrúa, UAZ, ITAM.

García Y Griego, M. y M. Vereá (1988) *México y Estados Unidos frente a los indocumentados*, México: UNAM/Porrúa.

Gobierno del Estado Hidalgo (2005a) *Carta Geográfica del Estado 2005-2011*, Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Gobierno del Estado Hidalgo (2005b) *Plan Estatal de Desarrollo PED 2005-2011*, Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Gobierno del Estado Hidalgo (2007) *Actualización del Plan Estatal de Desarrollo PED 2007-2011*, Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Gobierno del Estado Hidalgo (2011) *Plan Estatal de Desarrollo PED 2011-2016*, Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.

Goldring, L. (1999) "El Estado mexicano y las organizaciones transnacionales: Reconfigurando la nación y las relaciones entre el Estado y sociedad civil", en: MUMMERT, G. (Coord.) *Fronteras fragmentadas*, México: Colegio de Michoacán.

Goldring, L. (2002) "The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation", en: *Latin American Research Review*, Vol. 37, Nº3, pp.55-99.

INEGI y CAHIDEE (2004) *La Migración en Hidalgo*, Hidalgo: Instituto Nacional de Geografía e Informática, Coordinación de Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero.

Moctezuma, M. (2003) "La experiencia de las remesas comunitarias del club de migrantes El Remolino, Zacatecas", en: Carlsen, L., Wise, T. y H. Salazar (2003) *Enfrentando la globalización Respuestas sociales a la integración económica de México*, México: M.Á. Porrúa.

Schmidt, E. y Crummett M. (2004) "Herencias recreadas: capital social y cultural entre los hñahñu en Florida e Hidalgo", en: FOX, J. y G. RIVERA, *Migrantes Indígenas Mexicanos en los Estados Unidos*, México: M.A. Porrúa y UAZ.

SEDESOL (2005) *Plan Estatal de Atención a Migrantes 2005- 2011*, Hidalgo: Secretaría de Desarrollo Social, Hidalgo.

SEDESOL (2010) *Reglas de operación de los Programas de Desarrollo social en estado de Hidalgo*, Secretaría de Desarrollo Social, Hidalgo.

Serrano, T. (2006) *Y, se fue... Los municipios hidalguenses de muy alta migración internacional*, Hidalgo: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Smith, M. y P. Bakker (2008) *Citizenship across borders: the political transformation of El Migrante*, London: Cornell University Press

Trejo, M. (2010) *Las asociaciones de migrantes y su papel en la configuración del desarrollo local en el estado de Hidalgo*, Tesis Maestría Desarrollo Regional, COLEF.

Valenzuela, M. B. (1999) "Fideranza: la política pública de las remesas en Jalisco. Diseño, instrumentación y perspectivas", en: Carta Económica Regional, N°69, Noviembre-Diciembre pp.3-12.

Vargas, R. (2007) "Políticas Migratorias en el Estado de Hidalgo", en: Fernández de Castro, R.; García Zamora, R.; Clariond, R. y A. Vila Freyer, *Las Políticas Migratorias en los Estados de México. Una Evaluación*, México: M.Á. Porrúa, UAZ, ITAM.

Páginas electrónicas

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)

<http://www.bansefi.gob.mx>

Dirección General de Apoyo al Migrante

<http://migrantes.hidalgo.gob.mx>

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx>

Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo

http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/leyes_estatales.html

Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes,
www.conofam.org.mx/

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH)

<http://www.ieehidalgo.org.mx/index-2.html>

Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Hidalgo

<http://www.transparencia.hidalgo.gob.mx/>

Programa Paisano

<http://www.paisano.gob.mx/>

Programa 3x1 para Migrantes

<http://www.microrregiones.gob.mx/p3x1.php?func=1>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

www.shcp.gob.mx/

Fondo Regional (FONREGION)

www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/temas_gasto.../fonregion.aspx

Leyes y reglamentos

Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), 8 de Abril de 2009

(DECRETO que crea la operación del Fondo de Apoyo a Migrantes)

Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), 29 de enero de 2010

(DECRETO que crea las Reglas de operación del Programa 3x1)

Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado de Hidalgo, viernes 29 de diciembre de 2006. (DECRETO Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo)

Periódico Oficial de Hidalgo, Gobierno de Hidalgo, 13 de junio de 1994. Última reforma del 28 de marzo de 2011, consultada el 1 de abril de 2013. (DECRETO Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo)

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de Hidalgo.

Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo (PED) 2005-2011, Gobierno de Hidalgo.

Actualización Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2007-2011, Gobierno de Hidalgo.

Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo, Gobierno de Hidalgo.

Noticias y diarios

“Olvera viaja a Houston” en: Vera, D., *Diario el Visto Bueno*, 18 de mayo de 2010

“Xóchitl Gálvez hace campaña en EU. con migrantes”, *Noticieros Televisa*, 9 de junio de 2010, en: <http://www2.esmas.com/noticierostelevisa/elec-ciones-mexico-2010/>, consultado el 10 junio 2010.

“Corre riesgos por falta de transparencia: especialista”, *Diario Milenio*, 18 de noviembre de 2008, visto en: <http://impreso.milenio.com/node/8069842>, consultado el 19 de noviembre 2008.

Informes de Gobierno

Manuel Ángel Núñez Soto

1° Informe de Gobierno de Manuel Ángel Núñez Soto, 2000.

2° Informe de Gobierno de Manuel Ángel Núñez Soto, 2001.

3° Informe de Gobierno de Manuel Ángel Núñez Soto, 2002.

4° Informe de Gobierno de Manuel Ángel Núñez Soto, 2003.

5° Informe de Gobierno de Manuel Ángel Núñez Soto, 2004.

6° Informe de Gobierno de Manuel Ángel Núñez Soto, 2005.

Miguel Ángel Osorio Chong

1° Informe de Gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong, 2006.

2° Informe de Gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong, 2007.

3° Informe de Gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong, 2008.

4° Informe de Gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong, 2009.

5° Informe de Gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong, 2010.

6° Informe de Gobierno de Miguel Ángel Osorio Chong, 2011.

Francisco Olvera Ruiz

1° Informe de Gobierno de Francisco Olvera Ruiz, 2011.

2° Informe de Gobierno de Francisco Olvera Ruiz, 2012.

3° Informe de Gobierno de Francisco Olvera Ruiz, 2013.

4° Informe de Gobierno de Francisco Olvera Ruiz, 2014.

5° Informe de Gobierno de Francisco Olvera Ruiz, 2015.

6° Informe de Gobierno de Francisco Olvera Ruiz, 2016.

Resumen curricular del autor

Edgar Manuel Castillo Flores

Investigador de Tiempo Completo adscrito al Área Académica de Ciencia Políticas y Administración Pública y *Coordinador de la Lic. Ciencias Políticas y Administración Pública* del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICShu). Su formación incluye la *Lic. en Administración Pública* por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), Maestro por Universidad Politécnica de Madrid y *Candidato a Doctor por la Universidad Complutense de Madrid*. Perfil Deseable PROMEP, becario de la Fundación Carolina y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Profesor visitante en la Universidad de Hradec Kralove de Republica Checa y la Universidad Arturo Prat de Chile. Líneas de investigación: Políticas Públicas, Desarrollo local, Migración y Desarrollo.

Dirección electrónica: edgar_castillo@uaeh.edu.mx