

**DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POREL QUE SEEXHORTA RESPETUOSAMENTE AL GOBIERNO DELESTADO DE OAXACA, PARA QUE POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO, LA DIRECCIÓN GENERAL DE POBLACIÓN Y EL INSTITUTO DE ATENCIÓN AL MIGRANTE, ESTABLEZCAN POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS EFICIENTES, TENDIENTES A DISMINUIR EL ALTO FLUJO DE EMIGRANTES EN ESTA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**TERCERA COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, AGRICULTURA Y FOMENTO, COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.**

**HONORABLE ASAMBLEA:**

A la Tercera Comisión de la Comisión Permanente correspondiente al Segundo Receso del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, le fue turnada la Proposición con Punto de Acuerdo por la que se exhorta respetuosamente al Gobernador del estado de Oaxaca para que por conducto de la Secretaría del Trabajo, la Dirección General de Población y el Instituto de Atención al Migrante del Estado de Oaxaca, establezcan políticas públicas y programas eficientes, encaminados a disminuir el alto flujo de emigrantes del estado, suscrito por el Senador Adolfo Romero Lainas, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Con fundamento en los artículos 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 127 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 176 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los miembros de esta Tercera Comisión, someten a la consideración del Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el presente dictamen, el cual se realiza de acuerdo con los siguientes:

**I. ANTECEDENTES.**

- 1.- La Proposición que se cita en el proemio fue registrada en la sesión del Pleno de la Comisión Permanente del día 3 de julio de 2014.
- 2.- En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, dispuso que la Proposición citada se turnara a la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, para su estudio y dictamen correspondiente.
- 3.- En sesión ordinaria, los integrantes de esta Comisión revisaron el contenido de la citada proposición y expresaron sus observaciones y comentarios a la misma.

**II. CONTENIDO.**

El diputado proponente expone que el Estado de Oaxaca ocupa el décimo lugar a nivel nacional respecto de las entidades federativas que tienen un alto flujo migratorio, y que el Municipio de San Juan Quiahije ocupa el primer lugar a nivel nacional en cuanto a intensidad migratoria se refiere.

En este sentido, argumenta que más del 50% de los municipios en el Estado de Oaxaca tienen un grado de migración alto, principalmente las comunidades rurales de las regiones de la Mixteca y de los Valles Centrales.

Al respecto, el legislador cita datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, en los que se destaca que entre el año 2005 a junio de 2010, migraron de Oaxaca un total de 58, 913 personas, principalmente hacia los Estados Unidos de América, de ellos, el 53.3% tenía entre 15 y 24 años de edad, lo que posiciona a esta entidad federativa como la primera en la lista de personas migrantes con el menor rango de edad.

Destaca también, que entre los principales factores que propician este fenómeno están la pobreza, la violencia y los matrimonios forzados aun presentes en algunas comunidades de Oaxaca, que se constituyen como la principal

causa de migración entre las niñas, niños y adolescentes, lo cual representa un grave problema debido a que en muchas de las ocasiones estos menores de edad son repatriados sin la compañía de un adulto.

Asimismo, el promovente señala que además de que el impacto del alto flujo de emigración en las comunidades oaxaqueñas es grave debido a que además de que se abandonan las actividades rurales, se rompe el tejido social y se pierden algunas tradiciones culturales, se propicia la desintegración familiar.

Por lo anteriormente expuesto, el proponente plantea el siguiente:

### **PUNTO DE ACUERDO**

“UNICO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, exhorta respetuosamente al gobernador del estado de Oaxaca para que por conducto de la Secretaría del Trabajo, la Dirección General de Población y el Instituto de Atención al Migrante del Estado de Oaxaca, establezcan políticas públicas y programas eficientes, encaminados a disminuir el alto flujo de emigrantes del estado.

### **III. CONSIDERACIONES.**

PRIMERA.-La Comisión Permanente tiene facultad para conocer del presente asunto, de conformidad con lo que establece el artículo 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA.- La Tercera Comisión de Trabajo es competente para conocer y proponer una resolución a esta propuesta, de conformidad con lo que establecen los artículos 127 de la Ley Orgánica para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 175 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERA.- La Tercera Comisión realizó el estudio y análisis de la propuesta que se dictamina y coincide con la preocupación y motivación planteadas por el proponente, considerando conveniente instrumentar mejores políticas públicas y programas encaminados a disminuir el alto flujo de emigrantes en el Estado de Oaxaca.

CUARTA.- El artículo 2o, apartado B, fracciones I a IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diversos tratados internacionales y la Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, reconocen de manera explícita la obligación del Estado mexicano de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de las y los migrantes en México, sin importar su nacionalidad ni condición migratoria.

QUINTA.- Esta Comisión dictaminadora considera que el fenómeno migratorio engloba grandes temas de actualidad para las naciones involucradas tales como: el desarrollo económico y social, los derechos humanos, la atención a las mujeres e infantes, la integración regional, la educación y el combate a la pobreza, solo por mencionar algunos de los más importantes.

SEXTA.- Por sus características geográficas, económicas y sociales, México se ha convertido en un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Por lo anterior, es un hecho que nuestro país es paso no sólo de miles de connacionales migrantes, sino también de cientos de miles de ciudadanos centro y sudamericanos y de otros lugares del mundo, que buscan llegar a los Estados Unidos de América con la aspiración de alcanzar el bienestar para ellos y sus familias, y que no pueden encontrar en sus países de origen.

SÉPTIMA.- En México, la emigración aumentó a partir de la década de los ochenta con la incorporación de grupos más diversos en términos de edad, escolaridad, perfil laboral y origen regional, observándose una creciente participación de las mujeres y de los infantes.

OCTAVA.- Cabe destacar que poco más de 12 millones de connacionales residen en el extranjero, una proporción equivalente al 10% de la población nacional que vive actualmente principalmente en los Estados Unidos de

América. Entre la población nacida en nuestro país que radica en el exterior y su descendencia suma cerca de 34 millones de personas. Estas cifras nos dan cuenta de la dimensión del fenómeno migratorio en México.

NOVENA.- El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) reconoce que el fenómeno migratorio representa un reto de creciente importancia para el Estado mexicano, y que las políticas públicas deben atender las particularidades del fenómeno migratorio en sus múltiples dimensiones, involucrando aspectos tales como: la diversificación al interior del flujo, los lugares de origen y destino, los perfiles migratorios, las estrategias de cruce e internación, la repatriación, inseguridad y los derechos humanos.

DÉCIMA.- El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) plantea que es urgente el diseño e implementación de políticas, acciones y programas innovadores que, de manera integral e incorporando a los sectores de la sociedad civil, la academia y el gobierno, aporten con responsabilidad conocimiento y herramientas para hacer frente a las distintas necesidades de los migrantes en sus diversas modalidades.

DECIMOPRIMERA.- El Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 4 de abril del presente año, es la base para la instrumentación de una política de Estado en materia migratoria, con un enfoque de atención integral y adecuada gobernanza de las distintas dimensiones de la migración en México, a fin de contribuir política, económica y socialmente al proyecto de desarrollo del país. Se organiza en 5 objetivos que consideran los distintos grupos de personas migrantes (emigrantes, inmigrantes, migrantes en tránsito y migrantes de retorno). El primero de ellos aborda las cuestiones estructurales de la migración en México, como la cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración; el segundo destaca el carácter estratégico de la migración para el desarrollo regional y local; por su parte, los tres objetivos restantes abordan cuestiones operativas a favor de las personas migrantes, de sus familiares y de quienes defienden sus derechos humanos.

*Los objetivos, estrategias y líneas de acción del PEM buscan dar cumplimiento a las Metas Nacionales establecidas en el PND, fortaleciendo esas acciones prioritarias que dan sustento a la política migratoria del Estado mexicano.*

*El documento destaca que la política migratoria del Gobierno mexicano tiende a la gobernanza de las migraciones, es decir, hacia un esquema de tipo relacional que se basa en la interlocución coordinada entre los diversos actores involucrados (públicos, privados, organizados, no organizados, individuales o colectivos). Esto no sólo con el propósito de fortalecer la atención integral del fenómeno en un ambiente de responsabilidad nacional e internacional, sino también con el fin de garantizar el debido respeto a los derechos humanos de las personas migrantes.*

*Como parte de su diagnóstico el Programa resalta que México enfrena diversos desafíos en materia migratoria que son de enorme trascendencia, dada su condición de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. El país se encuentra integrado en el sistema migratorio de América del Norte, uno de los de mayor movilidad humana y complejidad social, donde se encuentra el principal destino de migrantes del planeta. A él se dirige la mayor parte de los emigrantes mexicanos (menos de 5% se dispersa entre otros 143 países), así como los de otros países de la región, que en muchos casos cruzan el territorio nacional de manera irregular.*

*En este marco, México enfrenta retos específicos resultantes de la vecindad con Estados Unidos, que ha reforzado la custodia de su frontera para controlar la entrada a su territorio, lo que ha implicado crecientes dificultades y riesgos para los migrantes indocumentados. Cada año pasan la frontera cientos de miles de extranjeros sin registro alguno, que viven en el anonimato, sujetos a procesos de integración que reproducen la marginación y las tensiones sociales. Entre los costos de la migración irregular, destaca el inaceptable número de muertes de mexicanos en los lugares más inhóspitos y riesgosos de la frontera, donde la vigilancia es más reducida.*

*Destaca también que actualmente, existe en el ámbito federal una gran dispersión normativa que incide sobre las migraciones. En los próximos años será necesario concluir la codificación de los compromisos internacionales suscritos por el país, y homologar las muy diversas leyes y reglamentos, tanto nacionales como estatales, las*

*cuales, con frecuencia, obstaculizan el ejercicio de derechos fundamentales, propician la desviación de la norma y fomenta la reproducción de un ambiente poco favorable para las personas migrantes.*

*Otro reto relevante es la desarticulación institucional y programática, que dificulta la gobernanza migratoria. Tan solo a nivel federal se ha identificado que, durante la pasada administración, 33 organismos ejecutaron más de 80 programas relacionados con las migraciones, sin que existiera un marco coordinador que propiciara la pertinencia, complementariedad y efectividad de las intervenciones públicas.*

*Por ello considera que es necesario identificar los consensos y orientar un diálogo informado respecto a las migraciones, sobre todo en México, mediante una clara estrategia de visibilización, comunicación y educación indispensable para fundamentar la legislación, la política pública, las iniciativas sociales y la propia acción de las personas migrantes, lo que permitirá impulsar una nueva cultura en torno a las migraciones, es decir, lograr cambios significativos en el conocimiento, la comprensión y valoración de las migraciones y en las normas y prácticas sociales en torno a ellas.*

*En este sentido, el documento considera que en un contexto en el que predominan políticas migratorias restrictivas, la mejor alternativa para reducir la migración irregular masiva es combatir sus causas estructurales, por medio de estrategias de desarrollo incluyente e inversiones en el capital humano en los países de origen, para que las decisiones migratorias no sean motivadas por las disparidades de ingreso o por situaciones de precariedad y marginación social. Estas medidas resultan particularmente urgentes en las regiones de más reciente incorporación a la dinámica migratoria, toda vez que las redes sociales que la sustentan se encuentran menos desarrolladas. A su vez, en las regiones de mayor tradición migratoria, como es el caso del Estado de Oaxaca, es imperativo implementar medidas explícitamente diseñadas para reducir la "cultura de la emigración", que contribuye a la reproducción del fenómeno.*

*Al respecto, en el documento se reconoce que las medidas para aprovechar el capital humano y financiero de los migrantes de retorno, mediante acciones de certificación de competencias, y apoyos para la reinserción laboral, el emprendimiento y la inversión, han sido muy limitadas.*

*En este sentido, el Programa destaca que uno de los grandes desafíos de gestión migratoria es la atención de las necesidades y la salvaguarda de los derechos del flujo de repatriados mexicanos, que no sólo incluye a detenidos en la región fronteriza, sino a migrantes que han vivido y trabajado en Estados Unidos, especialmente en el caso de los migrantes que viven la dramática situación de dejar a sus familiares en condición de indefensión y de incertidumbre sobre su patrimonio en ese país, quienes no siempre reciben un apoyo inmediato.*

*DECIMOSEGUNDA.- Los integrantes de esta Comisión dictaminadora coinciden en que los tres órdenes de gobierno deben brindar atención prioritaria al fenómeno migratorio y coordinar esfuerzos para que las políticas públicas y programas definidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se apliquen de forma eficiente y oportuna en las entidades federativas con un alto flujo migratorio, incluido, por supuesto, el Estado de Oaxaca.*

*DECIMOTERCERA.- Desde el año 2011 se puso en marcha el Fondo Migrante con el objeto de asignar recursos a proyectos productivos a las entidades federativas con mayores índices de migración relacionada con pobreza y condiciones de bajo desarrollo. Cabe destacar que la asignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2014, en el Anexo 19. Programas del Ramo 23 Previsiones Salariales y Económicas, etiquetó poco más de 1,630 millones de pesos al Fondo de Apoyo a Migrantes.*

*DECIMOCUARTA.- El anexo 9, referente a las Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas, destina poco más de 33 millones de pesos para el Programa 3 X1 para Migrantes a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social; y, este mismo programa, en el Anexo 18, referente a las Acciones para la Prevención del Delito, Combate a las Adicciones, Rescate de Espacios Públicos y Promoción de Proyectos Productivos, contempla recursos etiquetados por más 123 millones de pesos.*

DECIMOQUINTA.- Esta Comisión considera que conviene citar lo dispuesto por el Artículo 26 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, el cual dispone lo siguiente:

“III. Para los municipios indígenas comprendidos entre los 200 más pobres del país, los proyectos de inversión del Programa de Infraestructura Indígena, se podrán financiar en su totalidad con recursos federales o de manera concurrente. Asimismo, se procurará atender su pleno acceso y la satisfacción de sus necesidades tales como electricidad, agua, drenaje, educación, salud, vivienda y de infraestructura para la producción de alimentos;

IV. El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias y entidades, podrá celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, así como formalizar convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas, para proveer la mejor observancia de las previsiones del presente artículo;

VI. Se dará preferencia en los programas de infraestructura a la conclusión de obras iniciadas en ejercicios anteriores, así como a las obras de mantenimiento y reconstrucción.

VII. Se buscará la inclusión financiera de las comunidades indígenas mediante programas de la banca de desarrollo.”

Por su parte, el artículo 32 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, establece *que los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social se destinarán, en las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, rezago y de marginación, de acuerdo con los criterios de resultados que defina el Consejo Nacional de Población y a las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en los programas que resulte aplicable y la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria formulada por la Cámara de Diputados, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; y el fomento del sector social de la economía; conforme lo establece el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, y tomando en consideración los criterios que propongan las entidades federativas.*

*A efecto de fortalecer la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social, se promoverá la celebración de convenios, acuerdos o bases de coordinación interinstitucional entre las dependencias y entidades.*

*En los términos de los convenios de coordinación suscritos entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos de las entidades federativas se impulsará el trabajo corresponsable en materia de superación de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación y se promoverá el desarrollo humano, familiar, comunitario y productivo.*

*Este instrumento promoverá que las acciones y recursos dirigidos a la población en situación de pobreza se efectúen en un marco de coordinación de esfuerzos, manteniendo en todo momento el respeto a los órdenes de gobierno, así como el fortalecimiento del respectivo Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal.*

*Derivado de este instrumento se suscribirán acuerdos y convenios específicos y anexos de ejecución en los que se establecerán: la distribución de los recursos de cada programa o región de acuerdo con sus condiciones de rezago, marginación y pobreza, indicando en lo posible la asignación correspondiente a cada municipio; las atribuciones y responsabilidades de la Federación, las entidades federativas y municipios, y las asignaciones presupuestarias de los órdenes de gobierno en que concurran en sujeción a los programas concertados.*

DECIMOSEXTA.- Con base en lo anteriormente expuesto, la Tercera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente considera que los programas destinados a la población migrante, a la población indígena y los dirigidos al desarrollo social de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, deben ser ejecutados con

transparencia y la oportunidad adecuada a fin de que la instrumentación de dichos programas dentro de las regiones y poblaciones más necesitadas, cumplan con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Por lo anteriormente expuesto, la Tercera Comisión de Trabajo de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, somete a la consideración del Pleno, el siguiente:

### **PUNTO DE ACUERDO**

**PRIMERO.-** La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta respetuosamente al Gobierno del Estado de Oaxaca, para que por conducto de la Secretaría del Trabajo, la Dirección General de Población y el Instituto de Atención al Migrante, establezcan políticas públicas y programas eficientes, tendientes a disminuir el alto flujo de emigrantes en esta entidad federativa.

**SEGUNDO.-** La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta al Instituto Nacional de Migración, a que en el marco del Programa Especial de Migración 2014-2018, coordine los esfuerzos necesarios con las distintas dependencias de la Administración Pública Federal y las entidades federativas con mayor índice de migración, a fin de lograr un enfoque de atención integral a las distintas dimensiones de la migración, así como nuevas estrategias de política pública encaminadas a disminuir el alto flujo de migrantes en la República Mexicana.

Suscriben este dictamen las y los integrantes de la Tercera Comisión Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas:

Sen. René Juárez Cisneros  
**Presidente**

Sen. Omar Fayad Meneses  
**Secretario**

Sen. Silvia Guadalupe Garza Galván  
**Secretaria**

Sen. Armando Ríos Piter  
**Secretario**

Sen. Ismael Hernández Deras

Dip. Manuel Añorve Baños

Dip. Héctor Gutiérrez de la Garza

Dip. Francisco González Vargas

Dip. Luis Alberto Villarreal García

Dip. Beatriz Zavala Peniche

Sen. Héctor Larios Córdova

Sen. Manuel Camacho Solís

Dip. Víctor Manuel Manríquez González

Dip. Enrique Aubry de Castro Palomino

Dip. Ricardo Monreal Ávila

Dado en la sala de comisiones de la Comisión Permanente, a 15 de julio del año dos mil catorce.