



**Una mirada al presupuesto
del Instituto Nacional de Migración en México:
¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?**

Rodrigo Córdova Alcaraz
(Coordinador)

Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración:
¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?

Rodolfo Córdova Alcaraz
(Coordinador)

Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración en México:
¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?

Rodolfo Córdova Alcaraz (Coordinador)

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

La realización del presente estudio fue posible gracias a la suma de diversos esfuerzos y voluntades; entre ellos de cuatro integrantes de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC: Diego de la Mora, Liliana Ruiz, José Knippen, María Benítez y Silvia Ruiz quienes participaron activamente en el proceso de interlocución y análisis de la información, así como el de Itzi Salgado y Marco Partida en el componente de edición, diseño y estilo. También participaron por lo menos una decena de personas de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación y del Instituto Nacional de Migración (INM), en particular de tres de sus coordinaciones: Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, Delegaciones y Administración.

Las actividades del proyecto y la publicación contaron con el apoyo de la Fundación Ford.

Diseño: Marco Partida (marco@fundar.org.mx)

2013 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Cerrada de Alberto Zamora, 21, Col. Villa Coyoacán, C.P. 04000, México D.F.

ISBN: En trámite.

Impreso en México

6	1. Presentación
7	2. Resumen ejecutivo
8	3. Introducción
9	4. Método de trabajo
10	5. Relatoría del proceso
13	6. Naturaleza del presupuesto del INM
15	7. Análisis del presupuesto ejercido en 2011 por el INM
16	7.1. Presupuesto del sector central
19	7.1.1. Presupuesto del sector central destinado específicamente a migrantes
21	7.2. Sector foráneo - Delegaciones regionales del INM en el país
22	7.2.1. Presupuesto ejercido en las delegaciones regionales canalizado a migrantes
24	8. Conclusiones
26	9. Adendum: El presupuesto del INM 2011 desde un enfoque de Derechos Humanos
28	Anexo 1 - Propuesta de Fundar presentada a la Secretaría de Gobernación en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto
31	Anexo 2 - Breve explicación sobre los 4 programas de protección de migrantes del INM
32	Anexo 3 – Nota metodológica

1. Presentación

La Alianza para el Gobierno Abierto es un esfuerzo global y una iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia gubernamental, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Además de México, los países que integraron originalmente este esfuerzo son: Brasil, Estados Unidos de América, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Indonesia y Filipinas. A la fecha, la Alianza se encuentra integrada por 53 países.¹

Dentro del marco de dicha iniciativa, en septiembre de 2011, el Gobierno Federal presentó un plan de acción que contiene las tareas comprometidas a realizar en un año. En diciembre de ese mismo año, se constituyó el Secretariado Técnico Tripartito, integrado por un representante de la sociedad civil, uno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) y uno de la Secretaría de la Función Pública (SFP). El objetivo fue crear un espacio permanente e institucionalizado de toma de decisiones, consulta, seguimiento a los compromisos establecidos, así como de comunicación entre actores gubernamentales y la sociedad civil. Durante 2012 se realizaron 36 propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, que involucró compromisos de veinte dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en un Plan de Acción Ampliado de México en el marco de la Alianza.²

Este documento surge de la propuesta realizada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación presentada a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) (Anexo 1). Para dar respuesta a ésta, la SEGOB asumió el compromiso de detectar el presupuesto destinado a garantizar los derechos de las y los migrantes a través de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos y el Instituto Nacional de Migración (INM).

Octubre 2012

¹ Para más información consultar el sitio electrónico de la Alianza. Disponible en: www.aga.org.mx

² El reporte de cumplimiento de los compromisos de México mencionados se puede localizar en el sitio electrónico de la Alianza. Ver: Haydeé Pérez, et al. 2012. *Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo. México. 14 de diciembre de 2012*. Disponible en: www.aga.org.mx (Consultado el 19 de marzo de 2013).



2. Resumen Ejecutivo

La Alianza para el Gobierno Abierto es un esfuerzo global y una iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia gubernamental, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Dentro de este marco, durante 2012 se realizaron 36 propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, que involucró a 20 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Este documento surge de la propuesta realizada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación y presentada a la Secretaría de Gobernación (Anexo 1). Para dar respuesta a ésta, la SEGOB asumió el compromiso de detectar el presupuesto destinado a garantizar los derechos de las y los migrantes a través de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos y el Instituto Nacional de Migración (INM).

El trabajo continuo y de colaboración sin precedentes entre Fundar, la SEGOB, el INM y la Secretaría de la Función Pública, permitió identificar que el presupuesto del INM cuenta con tres particularidades:

1. Lo que se presupuesta a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es mucho menor a lo que se termina ejerciendo al final del año; en 2011 lo que se aprobó en el PEF fueron 1,760 millones de pesos y se ejecutó un total de 2,943 millones.
2. El INM cuenta con dos fuentes principales de financiamiento para su operación: a) el PEF, que es autorizado de manera anual por la Cámara de Diputados y, b) los ingresos autogenerados o excedentes.
3. Lo que se aprueba desde el PEF, alcanza para cubrir el gasto corriente (sueldos y salarios) programados para el año y los gastos operativos del primer trimestre. Es decir, los recursos autorizados vía el PEF no son suficientes para garantizar la operación del INM para el periodo que va de abril a diciembre.

El estudio permitió identificar que durante 2011, el Instituto Nacional de Migración (INM) gastó poco más de 2,943 millones de pesos (mdp). La información que se presenta en este informe muestra que la mayor parte de estos recursos, 2,360 mdp (82%) se canalizaron a actividades relacionadas con la gestión y el control migratorio. Le siguen los montos canalizados a operar programas de protección a migrantes, con 331 mdp (11%) y lo que se destina para dar construir y dar mantenimiento a “estaciones” y “estancias” migratorias y para actividades relacionadas a repatriaciones y retornos asistidos, con 173 mdp (6%). Finalmente se encuentra el monto que se destinó directamente a migrantes, con 19 mdp (1%). En esta última categoría se incluyen los alimentos brindados en el marco del Programa de Repatriación Humana, Grupos Beta y a personas extranjeras en las estaciones migratorias. También se incluyen los kits de limpieza y guías informativas para migrantes detenidos/as en las estaciones migratorias.

Ante esto, se recomienda la necesidad de modificar la naturaleza del presupuesto del INM, de tal forma que la totalidad del presupuesto del INM sea autorizado de manera explícita en el PEF que se aprueba de manera anual. Otro elemento que permitiría avanzar de forma sustantiva en la protección de migrantes es que la Cámara de Diputados etiquete, a través del PEF, los recursos mínimos necesarios para: a) Operar los cuatro programas de protección a migrantes: Grupos Beta, Programa de Repatriación Humana, Programa Paisano y Oficiales de Protección a la Infancia y b) beneficiar directamente a migrantes (alimentos, atención médica y guías informativas).

3. Introducción

La migración es un tema que involucra desde diversas dimensiones a millones de personas. En México, una de cada dos personas tiene algún familiar residiendo en Estados Unidos, y las remesas que envían las y los migrantes a sus familias representan la segunda fuente de divisas para el país.³ El impacto que la migración tiene en cientos de miles de personas requiere trabajo continuo para mejorar la calidad de la información que produce el Estado –en todos sus niveles de gobierno– y facilitar su acceso, para que diversos actores se involucren en el quehacer público. Todo en beneficio de las y los migrantes y sus familias.

El presente documento representa un avance significativo en este sentido; incluso, se podría tomar como un ejercicio sin precedentes en México y a nivel internacional. Por primera ocasión en la historia del país, es posible conocer los recursos que en un año fiscal se destinaron a acciones relativas a la gestión de la migración, a los programas de protección a migrantes y a las “estaciones” y “estancias” migratorias, y a las deportaciones y retornos asistidos de migrantes. Esto, a partir del análisis del presupuesto ejercido por el INM en el año 2011.

Este documento se divide en cuatro grandes apartados. En el primero se explica el método de trabajo, el segundo narra el proceso de colaboración para este análisis, entre la SEGOB, el INM, la SFP y Fundar. La tercera sección explica la naturaleza del presupuesto del INM, relevante para el análisis que se presenta en la cuarta sección, misma que se divide en dos apartados: a) las cifras y el análisis de los recursos ejercidos por el INM en el sector central, que básicamente se refiere a las oficinas del INM ubicadas en el Distrito Federal y b) los datos del sector foráneo que, en términos llanos, se refiere a las 31 delegaciones del INM que se ubican en igual número de entidades federativas del país. Finalmente, en el último apartado se presentan las conclusiones del grupo de trabajo que elaboró el documento y algunas recomendaciones para seguir avanzando en este esfuerzo sin precedente.

³ Guadalupe González, et al. 2011. *México, las Américas y el Mundo 2010. Política exterior: opinión pública y líderes*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).



4. Método de trabajo

La propuesta inicial de Fundar consistió en identificar la información que permitiera valorar los esfuerzos del Estado mexicano para cumplir con sus obligaciones en derechos humanos, incluyendo: a) la desagregación de los recursos presupuestarios catalogados por grupos de población a los que beneficia, b) información sobre el impacto de dichos recursos y de las políticas públicas del gobierno sobre la población mencionada y, c) la información que permitiera evaluar los recursos dirigidos a temas sensibles y de urgente atención. Dada la amplitud de la propuesta, se decidió acotarla y se acordó que el grupo poblacional bajo análisis en este ejercicio, sería el de las y los migrantes.

Se identificó que un instrumento ideal para cumplir con este objetivo es la creación de un anexo técnico transversal en el Presupuesto de Egresos de la Federación para lo cual se necesita identificar: a) qué dependencia dentro de la Administración Pública Federal implementa b) algún programa presupuestario u operativo que busque beneficiar migrantes y sus familias y c) con cuántos recursos cuentan estos programas. Hacer este mapeo era una tarea complicada en el lapso de tiempo programado para el trabajo conjunto entre SEGOB, INM, SFP y Fundar; por lo que se llegó al acuerdo de comenzar a analizar el presupuesto del INM. De igual forma, se acordó analizar los recursos erogados en el ejercicio fiscal correspondiente a 2011, considerando además las diversas fuentes de financiamiento del INM.⁴

Con la finalidad de ejecutar este trabajo, se realizaron diversas reuniones en las que Fundar, solicitó información de los recursos presupuestarios erogados en el ejercicio presupuestal 2011 y que benefician a las y los migrantes. En seguimiento a las reuniones de trabajo y con la finalidad de cumplir con las solicitudes de información, el personal adscrito al INM recabó y desagregó las erogaciones correspondientes a prácticamente todas las partidas presupuestales a través de las cuales se ejercieron recursos durante el año bajo análisis. En varios casos fue necesario realizar solicitudes de información a las Delegaciones Regionales, elaborar concentrados que reflejaran los datos de acuerdo a los principales programas de protección de migrantes por cada Delegación y revisar los contratos y pólizas contables.

El presente documento muestra la síntesis de las cifras y un análisis sucinto sobre éstas. Durante este proceso fue posible identificar el presupuesto del INM, correspondiente al ejercicio presupuestal 2011, que se erogó para la protección de los derechos humanos de las y los migrantes. En este primer acercamiento se catalogó el gasto en tres categorías: a) programas de protección a migrantes, b) recursos canalizados directamente a migrantes (alimentos, víveres, guías, etc.) y, c) estaciones migratorias y retornos asistidos.⁵

⁴ El Instituto Nacional de Migración cuenta con dos fuentes de financiamiento para su operación: a) Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que es autorizado de manera anual por el H. Congreso de la Unión y b) los ingresos autogenerados o excedentes, que son los recursos que no se encuentran previstos en el PEF, como son los Derechos por Servicios Migratorios (DPA's), regulados en la Ley Federal de Derechos. Los recursos obtenidos a través de la Iniciativa Mérida no se reportan aquí, dado que estos son recursos en especie y no en efectivo. Todo esto se detalla más adelante.

⁵ Para más información sobre el particular revisar el anexo metodológico.

5. Relatoría del proceso

Este trabajo es el resultado de un esfuerzo continuo y de colaboración entre Fundar, la SEGOB, la SFP y el INM que se desarrolló a través de 12 sesiones de trabajo y diversos intercambios de información vía correo electrónico cuyos aspectos más relevantes se detallan a continuación. El 27 de enero de 2012, la Secretaría de Gobernación, representada por la Dirección General Adjunta de Relación con las Organizaciones Sociales, de Participación Ciudadana y de Transparencia, sostuvo la primera reunión de trabajo con Fundar y la SFP, en la que se reconoció la complejidad de la propuesta y de la creación de indicadores efectivos para detectar el presupuesto destinado a garantizar los derechos humanos de una población concreta, en este caso las y los migrantes.

El 13 de febrero de 2012, el INM, a través de la Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, en adelante (CRII), recibió al Coordinador del Programa de Apoyo a Gobiernos en Transparencia Presupuestaria del International Budget Partnership y al Coordinador del Proyecto de Migración e Investigador del Área de Presupuestos y Políticas Públicas de Fundar. La propuesta central de Fundar fue establecer un mecanismo de diálogo y cooperación entre la organización y el INM para promover la transparencia con respecto al presupuesto de este último. Fundar planteó la posibilidad de apoyar al Instituto para comenzar a clasificar la información presupuestaria con el fin de dar cumplimiento al Art. 60 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 (DOF-12/12/2011); es decir, reportar de manera trimestral el presupuesto que se destina para el Programa de Protección al Migrante (mejor conocido como Grupos Beta), el Programa de Repatriación Humana, Programa Paisano y los Oficiales de Protección a la Infancia.⁶

El 23 de mayo de 2012, en sesión de trabajo en la que participó personal de la SEGOB, de la SFP, del INM y de Fundar se acordó que el proyecto piloto sería la detección del presupuesto destinado a garantizar los derechos de las y los migrantes a través de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos y el INM. En la misma reunión se determinó que el entregable del proyecto consistiría en crear, al interior del Instituto, indicadores efectivos para detectar recursos destinados a garantizar los derechos humanos de las y los migrantes en el presupuesto del mismo.

La CRII a solicitud de Fundar se abocó a recopilar la información relativa a los gastos ejercidos en el 2011, identificando aquellos que impactan directamente a la atención de las y los migrantes, específicamente de los

⁶ Los reportes trimestrales de los recursos canalizados para cada uno de estos cuatro programas durante el primer y segundo trimestre del 2012 se puede encontrar en el siguiente vínculo: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/08/asun_2894075_20120808_1344437655.pdf.



programas de protección a migrantes en mención, particularmente por concepto de viáticos, sueldos, transportes, capacitación, uniformes, medicamentos, agua para repatriados, pantallas, boletos de avión y arrendamiento. Con respecto a los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs), la CRII en coordinación con el Centro de Estudios Migratorios realizó un análisis sobre el tiempo efectivo que brinda el OPI a cada niño que se encuentra bajo la protección del INM.⁷

El 29 de mayo de 2012, la Coordinación de Administración del INM entregó a Fundar la integración del presupuesto ejercido en el ejercicio 2011, por sector central y foráneo, y explicó en términos generales los servicios y/o productos contratados y/o comprados por cada partida presupuestal. Los datos se entregaron desglosados para cada sector. También se entregó a Fundar la relación de todas las partidas utilizadas en el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAAS) con el saldo final del ejercicio fiscal 2011. Asimismo, durante esta reunión el INM enfatizó que gracias a los diferentes mecanismos y estrategias de cooperación internacional e interinstitucional que el INM ha desarrollado, se ha logrado fortalecer la protección de los derechos de las personas migrantes. El 31 de mayo de 2012, la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, vía electrónica, entregó a Fundar el presupuesto ejercido por el INM en el capítulo de gasto 1000 (Servicios personales).

El 20 de junio de 2012, se sostuvo otra reunión, en la que participó personal de la SEGOB, la SFP, del INM y de Fundar. El INM entregó un documento donde se recopila información sobre los gastos ejercidos por el Programa Paisano, el Programa de Repatriación Humana, Grupos Beta y Oficiales de Protección a la Infancia. Esto fue un primer ejercicio para estimar los gastos que posteriormente fueron corregidos. En aquel momento, la información fue entregada como prueba de la disposición de colaborar con la asociación. De manera adicional, en dicha sesión Fundar solicitó información desagregada de algunas partidas presupuestarias.

El 13 de julio de 2012, Fundar acudió a las oficinas del INM para desagregar las partidas correspondientes a los capítulos de gasto 2000 al 4000. El 20 de julio de 2012, la CRII del INM entregó a Fundar información desagregada de cuatro programas de protección a migrantes: Grupos Beta; Programa Paisano; Oficiales de Protección a la Infancia y Programa de Repatriación Humana. La CRII solicitó el apoyo del Centro de Estudios Migratorios (CEM), quien realizó un ejercicio sobre el tiempo estimado que invierte un OPI en la atención de un niño, niña o adolescente migrante. El levantamiento de la información fue realizada por la CRII a nivel nacional. Por su parte, la Coordinación de Administración recopiló información de los programas de protección al migrante (Grupos Beta, Programa de Repatriación Humana, Programa Paisano y Oficiales de Protección a la Infancia) sobre el número de empleados y nivel de plaza que ocupan, lo anterior para estimar los recursos erogados vía el Capítulo de gasto 1000 (Servicios Personales) en los cuatro programas.⁸

⁷ Para más información sobre el particular revisar el anexo metodológico.

⁸ Para más información sobre el particular revisar el anexo metodológico.

El 20 de julio de 2012, la CRII del INM sostuvo nuevamente una reunión con Fundar, con el objetivo de entregarle la información que solicitaron sobre el tiempo que destinan los Oficiales de Protección a la Infancia en la atención de NNA, en donde es importante mencionar que el CEM presentó y explicó a Fundar un documento que recoge los tiempos estimados de atención a los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes en las estaciones migratorias del país donde se concentra un mayor número de NNA, haciendo énfasis que era sólo un ejercicio preliminar. Asimismo, la Dirección de Repatriación Humana despejó algunas dudas que esta asociación civil tenía respecto al programa.

El 24 de julio, mediante correo electrónico, la CRII envió a Fundar información relacionada con el Programa de Repatriación Humana (PRH), particularmente la relación de personal por módulo del PRH, el tiempo promedio de atención a cada repatriado(a), y el número de personas atendidas por módulo.

El 2 de agosto, Fundar solicitó a la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos la información adicional correspondiente al Sector Central en el capítulo 2000, en específico las partidas 26102 “Combustibles, lubricantes y aditivos” y 36601 “Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales” y del Capítulo 3700 “Servicios de traslado y viáticos”. Un día después, el 3 de agosto Fundar solicitó el desglose de los recursos erogados vía el Capítulo 1000 (Sueldos y salarios) para las personas adscritas a los programas de protección de migrantes en 2011. Es decir, de las 134 plazas correspondientes a Grupos Beta, 21 plazas del Programa Paisano, 50 del Programa de Repatriación Humana y las 362 personas que están capacitadas como Oficiales de Protección a la Infancia.

En cumplimiento a la petición de Fundar se entregó la información vía electrónica los días 8 y 9 de agosto. Se solicitó mediante oficio a la Dirección de Recursos Materiales, y Servicios Generales del INM, la desagregación del gasto correspondiente a la partida presupuestal 26102 “Combustibles lubricantes y aditivos”: en los programas Grupos Beta, Programa Paisano, Oficiales de Protección a la Infancia y Programa de Repatriación Humana; por otra parte, referente al gasto de Comunicación Social, se revisaron las pólizas contables a fin de integrar los rubros correspondientes a la campaña de Regularización durante el ejercicio 2011.

El 10 de agosto se realizó reunión de trabajo en la que Fundar presentó el proyecto de una matriz en la que se observa el gasto erogado por el Instituto con base en tres categorías: 1) programas de protección a migrantes, 2) recursos canalizados directamente a migrantes (alimentos, víveres, guías informativas, etc.) y, 3) estaciones y estancias migratorias y programas de retornos asistidos. Esta matriz es la que se presenta anexa de este documento. Finalmente, el 21 de agosto se realizó la última reunión en la que se dieron por cumplidos los compromisos acordados por la SEGOB y Fundar, y se presentó el documento elaborado por el grupo de trabajo que refleja el trabajo y los resultados de este ejercicio, mismo que se presenta a continuación.



6. Naturaleza del presupuesto del INM

El Presupuesto de Egresos de la Federación que se aprueba años tras año, especifica el presupuesto del Instituto Nacional de Migración. En 2011, el total de los recursos aprobados por la Cámara de Diputados al INM fue de 1,760 millones de pesos (mdp).⁹ Sin embargo, al final del año se ejercieron poco más de 2,943 millones, es decir 66 por ciento más de lo que aprobaron las y los legisladores (Cuadro 1). La información y el análisis que aquí se presenta, se basa en el monto ejercido durante el año fiscal 2011.

Cabe señalar que el hecho de que se ejerzan más recursos de los que se aprueban no es exclusivo para el año bajo estudio, por el contrario, ha sido una constante desde el año 2005. Esto se debe a que el presupuesto del INM tiene una particularidad: una proporción importante de sus ingresos provienen del pago de derechos migratorios, multas, sanciones y de otros derechos (p.e. copias certificadas), y de otras fuentes de cooperación internacional (p.e. la Iniciativa Mérida).¹⁰ Lo que esto significa es que lo único que se garantiza en el presupuesto aprobado en el PEF, año tras año, son los sueldos y prestaciones de las personas que trabajan para el INM; a donde se canalizaron 1,321 mdp en 2011, es decir el 75 por ciento del presupuesto aprobado vía el PEF para el INM. Estos recursos se ejercieron a través del Capítulo 1000 – Servicios personales. El monto restante, 439 millones de pesos (25%), se destinó a partidas prorrateadas –cuentas pendientes de pago de años anteriores– y centralizadas, así como a gastos de operación.¹¹

Cuadro 1
Presupuesto aprobado y ejercido del INM, 2005-2011 (pesos mexicanos)

Año	Presupuesto aprobado (PEF)	Presupuesto ejercido (Cuenta pública)	Diferencia (ejercido menos aprobado)	Porcentaje de la diferencia con respecto al aprobado
2005	749,778,237	1,650,252,320	900,474,083	120%
2006	894,620,331	1,573,860,687	679,240,356	76%
2007	945,450,414	1,466,058,150	520,607,736	55%
2008	1,835,648,754	1,980,507,176	144,858,422	8%
2009	1,578,507,899	2,451,248,014	872,740,115	55%
2010	1,767,588,958	2,792,469,207	1,024,880,249	58%
2011	1,760,773,764	2,943,570,233	1,182,796,469	66%

Fuente: Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos de la Federación y de la Cuenta Pública de los años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

Nota: Las cifras que se presentan son en términos nominales.

⁹ Todas las cifras que se presentan en este documento son en pesos mexicanos.

¹⁰ Para ver más información ver: Instituto Nacional de Migración. 2012. Multas y sanciones. Disponible en: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Multas_y_Sanciones (Consultada el 15 de agosto de 2012)

¹¹ De este monto, 67 millones de pesos se canalizaron a partidas centralizadas y prorrateadas y 315 millones para gastos de operación del Instituto correspondientes a los capítulos de gasto número 2000, 3000 y 4000.

Una segunda particularidad del presupuesto del INM es que cuenta con dos fuentes de financiamiento para su operación: a) el PEF, que es autorizado de manera anual por el H. Congreso de la Unión y, b) los ingresos autogenerados o excedentes; que son los recursos generados por los Derechos por Servicios Migratorios (DPA's), regulados en la Ley Federal de Derechos (LFD). Los recursos de la Iniciativa Mérida se otorgan en especie y no en efectivo.

La tercera particularidad del presupuesto del Instituto, se refiere a la calendarización de los recursos. Los 1,321 millones de pesos ejercidos vía el capítulo de gasto 1000 en 2011 se programaron mensualmente. Los restantes 439 millones garantizaron la operación en el INM únicamente para los primeros tres meses del año. Esto significa que los recursos autorizados vía el PEF no son suficientes para garantizar la operación para el periodo que va de abril a diciembre. Los recursos necesarios para hacerlo son los ingresos autogenerados por el INM, los cuales están sujetos a un proceso de gestión y autorización, que oscila entre los dos y cinco meses, entre la SEGOB y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

7. Análisis del presupuesto ejercido en 2011 por el INM

El presupuesto ejercido por el INM para 2011 ascendió a 2,943 millones de pesos. La mayoría de los recursos monetarios ejercidos durante 2011 se encuentran clasificados en partidas del sector central, esto es 2,365 millones de pesos (80% del presupuesto total). Por su parte, el monto que ejercieron las delegaciones regionales fue de 578 millones (20%). La totalidad de los recursos (sector central y sector foráneo) se canalizó a través de 208 partidas específicas del gasto.¹² Los recursos contenidos en seis de estas partidas se destinaron al 100 por ciento a alguna(s) de las siguientes tres categorías: a) gasto en programas de protección, b) recursos canalizados directamente a migrantes y c) estaciones migratorias y estancias migratorias o retornos asistidos¹³

Hay otras 76 partidas específicas de gasto a través de las cuales también se canalizaron recursos que se puede clasificar en alguna de las tres categorías arriba mencionadas. En la mayor parte de las partidas, 122 (58% del total de las partidas), no se canalizó ningún monto para alguna de las tres categorías. No está de más puntualizar que hubo 16 partidas para las cuales no fue posible clasificar la información.¹⁴ La suma de los recursos ejercidos en estas últimas fue de 58 millones de pesos. Debido a esto, la información analizada en el presente documento suma 2,884 millones de pesos, es decir el 98 por ciento del presupuesto total ejercido del INM.

Con la información que se presenta en el Cuadro 2 es posible identificar que la mayor parte de estos recursos, 2,360 millones de pesos (82%), se canalizaron a actividades relacionadas con la gestión y el control migratorio. Le siguen los montos canalizados a operar programas de protección a migrantes, con 331 millones (11%) y 173 millones (6%) para dar mantenimiento a estaciones y estancias migratorias y, para actividades relacionadas a repatriaciones y retornos asistidos. En total, se canalizaron 19 millones (1%) directamente a migrantes durante 2011. En esta última categoría se incluyen los alimentos brindados en el marco del Programa de Repatriación Humana, Grupos Beta y a personas extranjeras en las estaciones migratorias. También se incluyen los kits de limpieza y guías informativas para migrantes ubicados(as) en las estaciones migratorias.

¹² Para revisar a detalle lo que incluyen cada una de estas partidas específicas revisar la matriz que complementa este informe y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2012. Clasificador por Objeto de Gasto 2011 Relación de capítulos, conceptos, partidas genéricas y partidas específicas. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/anexo1_lineamientos_pef_2011.pdf (Consultada el 15 de agosto de 2012)

¹³ Ver anexo metodológico para una explicación detallada al respecto.

¹⁴ Esto corresponde a 14 partidas específicas que integran el concepto de gasto 3700 - Traslados y viáticos y las partidas específicas 39401 - Erogaciones por resoluciones por autoridad competente y 39801 - Impuesto sobre nóminas. Para más información ver el anexo metodológico.

Cuadro 2

Recursos ejercidos del INM para los cuales fue posible desagregar la información, 2011 (pesos)

Categoría	Monto	Porcentaje (con respecto al monto total)
Monto que se destinó a alguno de los programas de protección de migrantes	331,360,759	11%
Monto que se destinó directamente a migrantes (alimentos, atención médica y guías informativas)	19,263,990	1%
Monto destinado a estaciones y estancias migratorias o retornos asistidos	173,234,585	6%
Otras actividades del Instituto Nacional de Migración relacionadas a la gestión y control migratorio	2,360,300,198	82%
Presupuesto total analizado	2,884,159,532	100%

Fuente: Elaboración propia información de la Secretaría de Gobernación y del Instituto Nacional de Migración, 2011.

Nota: El presupuesto total que se muestra representa el total del presupuesto que fue posible desglosar y por lo tanto, analizar en este ejercicio; es decir, el 98% del presupuesto ejercido por el INM en 2011. Ver nota metodológica anexa para más información.

Aunque más adelante se analizan buena parte de los recursos canalizados a programas de protección, directamente a migrantes y a estaciones migratorias y retornos asistidos, es importante destacar algunos datos. Primero, de los 331 millones canalizados a los programas de protección, el 37 por ciento corresponden a gastos del Capítulo 1000 (sueldos y salarios), esto es 121 millones. Esto se traduce en que durante 2011, fueron poco más de 210 millones los que se destinaron a operar los programas de protección. Dentro de esta cifra se encuentran contenidos 103 millones que se canalizaron al rubro de “Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales”, 31 por ciento del total.¹⁵ El 32 por ciento restante, 106 millones, corresponde a gasto operativo de los cuatro programas de protección: Grupos Beta, Programa de Repatriación Humana, Programa Paisano y Oficiales de Protección a la Infancia.

Segundo, fueron poco más de 173 millones los que se canalizaron a gasto de estaciones y estancias migratorias o retornos asistidos. De estos, 147 millones (85%) se canalizaron a la construcción de tres nuevas estaciones migratorias, dos en Quintana Roo y una en Chiapas, y al mantenimiento de algunas de las ya existentes. Las nuevas estaciones de Quintana Roo se ubican en Cancún y Chetumal, y la de Chiapas en Palenque.

7.1. Presupuesto del sector central

El presupuesto total ejercido por el INM en el 2011 ascendió a poco más de 2,943 millones de pesos. De ese gran total, los gastos del sector central representaron el 80 por ciento, con 2,365 millones pesos. Estos recursos se destinaron en su mayor parte a dos rubros: 1) capítulo 1000 Servicios Personales y 2) capítulo 3000 Servicios Generales, con

¹⁵ En este rubro se encuentra contenida información para los cuatro programas de protección y recursos que se utilizaron para campañas de comunicación para prevenir el secuestro de migrantes y combatir y prevenir la trata de personas.

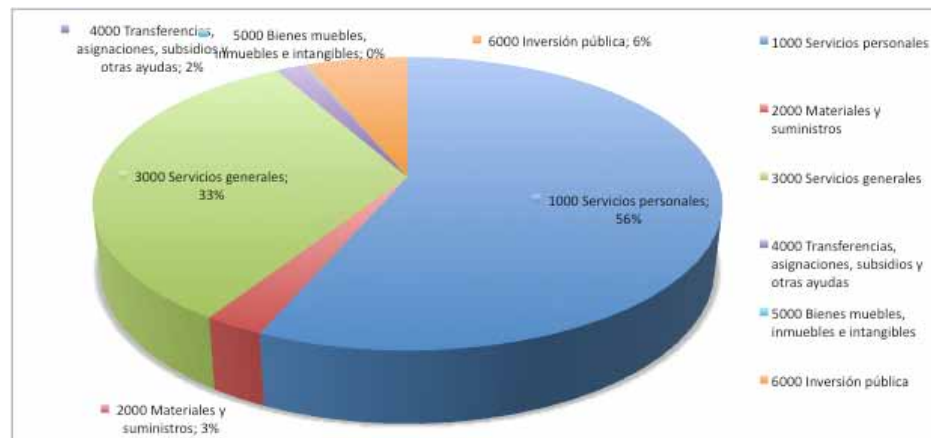


poco más de 1,321 millones de pesos (56%) y 765 millones de pesos (33%), respectivamente (Gráfica 1).¹⁶ En otras palabras, poco más de la mitad de los recursos ejercidos para 2011 en el sector central se canalizó para pagar sueldos y salarios de las y los servidores públicos en el INM. Los rubros más importantes que integran este capítulo son, en orden descendente: a) otras prestaciones sociales y económicas con 588 millones de pesos (45% del total de los recursos ejercidos en el Capítulo 1000) y, b) remuneraciones al personal de carácter permanente con 408 millones de pesos (31% del total del capítulo 1000).

En el caso del capítulo 3000 – Servicios Generales, los conceptos de gasto a los que se destinaron el mayor número de recursos fueron: servicios de arrendamiento, 212 millones (28% del total del Capítulo 3000), servicios básicos (energía eléctrica, agua, telecomunicaciones, entre otros) con 180 millones (24%), y servicios de comunicación social y publicidad: 159 millones (21%).¹⁷

Gráfica 1

Presupuesto total ejercido en el sector central de acuerdo al Capítulo de Gasto, 2011



Fuente: Elaboración propia con información de la SEGOB y del INM, 2011.

¹⁶ En términos generales en el Capítulo 1000 – Servicios Personales incluye el gasto ejercido en sueldos, salarios y prestaciones adicionales (p.e., ISSSTE, FOVISSSTE aportaciones al SAR). El Capítulo 3000 – Servicios generales se integra por partidas relacionadas al pago de luz, telecomunicaciones, bienes informáticos, vehículos, servicios de instalación, mantenimiento y conservación de bienes inmuebles, comunicación social (difusión de mensajes gubernamentales) y viáticos para funcionarios. Para revisar a detalle lo que incluye estos y todos los demás capítulos de gasto bajo estudio para el año 2011 ver: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2011. Clasificador por Objeto de Gasto 2011 Relación de capítulos, conceptos, partidas genéricas y partidas específicas. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/anexo1_lineamientos_pef_2011.pdf (Consultado el 16 de agosto de 2012)

¹⁷ Todos los porcentajes con respecto a lo erogado vía el Capítulo 3000.

A partir del análisis realizado en cada partida específica, es posible observar que aquellas, a través de las cuales se clasificaron la mayor parte de los recursos ejercidos en el 2011 fueron, por orden de importancia: compensación garantizada (21%), sueldos base (17%), arrendamiento de equipo y bienes informáticos (7%), difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales (7%), obras de construcción para edificios no habitacionales (6%), servicios de telecomunicaciones (6%), y aguinaldo y gratificación de fin de año (5%). Estas siete partidas suman 1,572.3 millones de pesos y representan el 68 por ciento del gasto total ejercido del INM en el sector central en 2011, año bajo nuestro análisis. (Cuadro 3)

Cuadro 3

Partidas con mayores asignaciones presupuestarias en el sector central, 2011 (pesos)

Número de la partida	Nombre de la partida	Monto ejercido	Porcentaje
15402	Compensación garantizada	481,474,699	21%
11301	Sueldos base	398,339,746	17%
32301	Arrendamiento de equipo y bienes informáticos	157,987,963	7%
36601	Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales	155,489,154	7%
31602	Servicios de telecomunicaciones	143,935,252	6%
62201	Obras de construcción para edificios no habitacionales	130,837,109	6%
13202	Aguinaldo y gratificación de fin de año	104,277,456	5%
Total de las 7 partidas		1,572,341,379	68%
Total (analizado) ejercido vía el Sector central		2,305,595,792	100%

Fuente: Elaboración propia información de la SEGOB y del INM, 2011.

Nota: El presupuesto total que se muestra para el sector central representa el total del presupuesto que fue posible desglosar. Ver nota metodológica anexa para más información.

Una de estas siete partidas específicas del gasto (la 62201 – Obras de construcción para edificios no habitacionales) se ejerció íntegramente para la construcción de tres nuevas estaciones migratorias y el mantenimiento de algunas de las ya existentes. Cinco de ellas se destinaron parcialmente a programas de protección a migrantes (15402, 11301, 36601, 31602 y 13202). Sin embargo, el porcentaje que se destinó directamente a migrantes o a alguno de los programas de protección a migrantes en cada una de estas cinco partidas, es una proporción relativamente pequeña con excepción de la número 36601, donde el 67 por ciento de los recursos se canalizaron a campañas que podrían catalogarse como de protección a migrantes.

Por ejemplo, de la partida 11301 – Sueldos base, el 10 por ciento se canalizó a salarios de personas que trabajan en alguno de los cuatro programas de protección. Dato similar al de la partida 15402 – Compensación garantizada, donde el 9 por ciento se ejerció para personal de alguno de los programas de protección a migrantes. A estas le



siguen la partida 13202 – Aguinaldo y gratificación de fin de año, con el 5 por ciento y la partida 31602 – Servicios de telecomunicaciones, con el 4 por ciento. Finalmente, de la 32301 – Arrendamiento de equipo y bienes informáticos, no se canalizó ningún monto ni a migrantes ni a programas de protección.

7.1.1. Presupuesto del sector central destinado específicamente a migrantes

El total del gasto ejercido para el sector central durante 2011 fue de 2,365 millones de pesos, no obstante hay 59 millones de pesos (2% del total) para los cuales no fue posible clasificar la información. Por lo tanto, el análisis que a continuación se presenta es con base en 2,305 millones de pesos que sí fue posible clasificar. De este total, 300.7 millones de pesos se destinaron a programas de protección a migrantes (13%), mientras que para las estaciones migratorias se ejercieron 164.7 millones de pesos (7%). Asimismo, el gasto directo para migrantes que incluye alimentación y medicinas, ascendió a 16.5 mdp, lo que representó 1 por ciento del gasto ejercido total.

El resto del gasto (79%) del sector central se canalizó a diversas cuestiones operativas que no forman parte de los programas de protección a migrantes. En síntesis, el monto total asignado para migrantes a través de programas de protección, estaciones migratorias y gasto directo ascendió en 2011 a un poco más de 481.9 millones de pesos, lo que representó el 21 por ciento del total del gasto ejercido bajo análisis a través de las oficinas centrales del INM (2,279 millones de pesos).

El estudio realizado por partida permitió identificar que de un total de 110 partidas para las cuales fue posible desagregar la información, seis de ellas se destinaron en su totalidad a alguna de las tres categorías siguientes: a) gasto en programas de protección, b) recursos canalizados directamente a migrantes y c) estaciones migratorias y estancias migratorias o retornos asistidos (Cuadro 4). Del resto de las partidas, 23 se destinaron parcialmente a migrantes, es decir, sólo un porcentaje de la partida se canalizó a alguna de las tres categorías. Los recursos ejercidos a través de las 81 partidas restantes del sector central no se canalizaron directamente a migrantes.



Cuadro 4

Partidas específicas del gasto del INM donde la totalidad de los recursos ejercidos a través de ésta se canalizó a migrantes (pesos)

Número de la partida	Nombre de la partida	Monto ejercido
22102	Productos alimenticios para personas derivado de la prestación de servicios públicos en unidades de salud, educativas, de readaptación social y otras	391,240
44102	Gastos por servicios de traslado de personas	3,895,598
44105	Apoyo a voluntarios que participen en diversos programas federales	2,700,000
62201	Obras de construcción para edificios no habitacionales	130,837,109
62202	Mantenimiento y rehabilitación de edificaciones no habitacionales	6,605,168
62903	Servicios de supervisión de obras	9,566,170
Total de las 6 partidas		153,995,285

Fuente: Elaboración propia con información de la SEGOB y del INM, 2011. Ver nota metodológica anexa para más información.

De las partidas destinadas en su totalidad a alguna acción de protección o atención a migrantes, los recursos de la número 22102 se destinaron a comprar alimentos para las personas en la estación migratoria de Iztapalapa y para las y los repatriados desde EUA, mismas que atiende el personal del INM en la frontera norte de México en el marco el Programa de Repatriación Humana. Por su parte, el recurso de la partida 44102 se utilizó para trasladar a extranjeros(as) a través de programas de retorno asistido. Adicionalmente, aquellos de la 44105 se utilizaron para pagar a las y los voluntarios que asistieron al Instituto durante las jornadas del Programa Paisano para apoyar y asesorar a las y los migrantes durante los tres periodos en que el Programa se lleva a cabo (Semana Santa, verano e invierno). Las últimas tres partidas, 62201, 62202 y 62903 se destinaron íntegramente a estaciones y estancias migratorias.

Por último, existen algunas partidas a través de las cuales se destinaron montos importantes para atender a migrantes de una u otra forma. Entre estas destacan la 27101 – Vestuarios y Uniformes, la 33604 – Impresión y elaboración de materiales informativos y la 36601 – Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales. En el caso de la primera, se destinaron recursos por un monto total de 30.5 mdp. De este monto, el 99 por ciento del gasto se canalizó a uniformes para el personal que labora en alguno de los cuatro programas de protección a migrantes. Algo similar sucede con los recursos de la partida 33604 – Impresión y elaboración de materiales informativos, donde 93 por ciento de los 13.8 mdp se destinó a imprimir guías entregadas en el marco del Programa Paisano. Finalmente, de la partida 36601 - Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales, con un monto ejercido de 155.5 mdp, 67 por ciento se destinó a publicitar los programas de protección, incluyendo campañas para combatir el secuestro de migrantes y para combatir y prevenir la trata de personas.



A manera de síntesis, podemos decir que del total de gasto ejercido en el sector central considerado para este análisis, que es de 2,279 millones de pesos, el 13 por ciento se destinó a programas de protección a migrantes, mientras que para la construcción de nuevas estaciones migratorias y el mantenimiento de las ya existentes se canalizó el 7 por ciento. Finalmente, el gasto directo para migrantes que incluye alimentos, medicinas y guías informativas representó el 1 por ciento del gasto ejercido total durante 2011. El resto del gasto (79%) del sector central se canalizó a diversas cuestiones operativas que, estrictamente, no forman parte de los programas de protección a migrantes.

7.2. Sector foráneo - Delegaciones regionales del INM en el país

El presupuesto total ejercido en el Sector Foráneo fue de 578 millones de pesos, que representa el 20 por ciento del presupuesto total del INM ejercido durante el año 2011 y el 20 por ciento del presupuesto que fue posible analizar.¹⁸ Prácticamente, 3 de cada 4 pesos gastados por las delegaciones regionales se canalizó a través de siete partidas específicas (Cuadro 5). De estas, una es la que engloba 1 de cada 3 pesos gastados: la 33801 – Servicios de vigilancia, donde se erogaron 185 millones de pesos. A esta le sigue una partida relacionada con viáticos (la 44102), a donde se canalizaron 67 mdp y otra más relacionada con productos alimenticios para personas derivados de la prestación de servicios públicos en las estaciones y estancias migratorias (la 22102), a donde se canalizaron 62 mdp. Cierta porcentaje de cada una de estas partidas se canalizó a alguna de las categorías que buscan atender a migrantes – como se muestra en el Cuadro 5 y se detalla en la próxima sección.

Cuadro 5
Partidas con mayores asignaciones presupuestarias en el sector foráneo, 2011 (pesos)

Número de la partida	Nombre de la partida	Monto ejercido en la partida	% con respecto al total ejercido en el Sector Foráneo	Monto ejercido de la partida dirigido a migrantes	% dentro de la partida que se destinó a migrantes
33801	Servicios de vigilancia	185,706,515	32%	9,697,356	6%
44102	Gastos por servicios de traslado de personas	67,076,399	12%	1,057,870	1%
22102	Productos alimenticios para personas derivado de la prestación de servicios públicos en unidades de salud, educativas, de readaptación social y otras	62,881,959	11%	2,788,625	4%
35801	Servicios de lavandería, limpieza e higiene	40,857,134	7%	837,046	2%
32201	Arrendamiento de edificios y locales	26,189,393	5%	995,491	3%
37504	Viáticos nacionales para servidores públicos en el desempeño de funciones oficiales	21,668,937	4%	3,786,201	17%
31101	Servicio de energía eléctrica	20,654,123	4%	811,301	4%
Total de estas 7 partidas		425,034,460	73%	-	-
Total ejercido vía el Sector Foráneo		578,563,821	100%		

Fuente: Elaboración propia con información de la SEGOB y del INM, 2011. Ver nota metodológica anexa para más información.

¹⁸ Ver el anexo metodológico de este documento.

7.2.1. Presupuesto ejercido en las delegaciones regionales canalizado a migrantes

De los 5 78 millones de pesos, poco más de 42 millones de pesos (8%) se canalizaron a alguna de las siguientes categorías: a) gasto en programas de protección, b) recursos canalizados directamente a migrantes y c) estaciones migratorias y estancias migratorias o retornos asistidos. Este gasto se encuentra distribuido en 53 partidas específicas.¹⁹

Los 42 mdp que se canalizaron a alguna de las tres categorías mencionadas se desglosan como sigue: 30.7 mdp a los programas de protección (73%), 8.5 mdp a estaciones y estancias migratorias y a retornos asistidos (20%) y 2.8 mdp directamente a migrantes (7%). La mayor parte de los recursos canalizados a alguna de estas tres categorías, 35 millones (83% del total destinado), se ubican en tres conceptos de gasto, en orden de importancia: 3700 (Servicios de traslado y viáticos) donde se ejercieron 13.1 millones, 4400 (Ayudas sociales) donde se gastaron 12.5 millones de pesos y el 3300 (Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios) con 9.7 millones de pesos.

Son siete las partidas más importantes que dan forma a los 42 millones de pesos. Estas suman 34 millones de pesos, que representan el 81 por ciento de los recursos canalizados a migrantes (Cuadro 6). La partida más nutrida es la 44105 – Apoyo a voluntarios que participan en diversos programas federales, para la cual se destinaron 11.49 mdp. De manera similar a lo que sucede en el Sector central, prácticamente todo el gasto de esta partida se canalizó a personas que se ofrecieron como voluntarias para apoyar al INM en actividades relativas al Programa Paisano.

En segundo lugar de importancia se encuentra la partida 33801 – Servicios de vigilancia, a la cual se destinaron 9.69 millones de pesos. Poco más de la mitad de estos recursos, 4.98 millones (51%), fueron para contratar servicios de vigilancia en las instalaciones de los Grupos Beta en la Delegación Regional de Sonora. Otra proporción importante fue lo que ejecutó la Delegación Regional de Tlaxcala: 2.62 millones de pesos (27%). Dichos recursos se canalizaron a servicios de vigilancia para la Subdelegación local de Apizaco, que incluye la estación migratoria en esa localidad.

Dentro de las siete partidas que se muestran en el Cuadro 6, hay cuatro que se refieren a viáticos y pasajes aéreos (37601, 37504, 37105 y 44102), mismas que suman 10.62 millones de pesos. Tres cuartas partes de estos recursos, 7.79 millones, se destinaron para pagar viáticos de personal del Instituto que realiza actividades en el marco de los programas de protección a migrantes, particularmente OPIs y personal del Grupo Beta. Los restantes 2.87 millones de pesos (27%) se canalizaron para viáticos en el marco de programas de retorno asistido.

¹⁹ Los recursos ejercidos a través de las restantes 41 partidas específicas en el sector foráneo se destinaron a actividades relacionadas a la gestión y el control migratorio.



Cuadro 6

Partidas específicas del gasto donde se canalizaron la mayor parte de los recursos para migrantes en el sector foráneo, 2011 (pesos)

Número de la partida	Nombre de la partida	Monto ejercido para los programas de protección	Monto que se destinó directamente a migrantes	Monto destinado a estaciones y estancias migratorias y/o retornos asistidos	Total (por partida)
44105	Apoyo a voluntarios que participan en diversos programas federales	11,494,624	0	0	11,494,624
33801	Servicios de vigilancia	6,553,879	0	3,143,477	9,697,356
37601	Viáticos en el extranjero asociados a los programas de seguridad pública y nacional	2,971,341	0	1,823,418	4,794,759
37504	Viáticos nacionales para servidores públicos en el desempeño de funciones oficiales	3,306,231	0	479,970	3,786,201
22102	Productos alimenticios para personas derivado de la prestación de servicios públicos en unidades de salud, educativas, de readaptación social y otras	0	2,543,702	244,923	2,788,625
44102	Gastos por servicios de traslado de personas	520,969	0	536,901	1,057,870
37105	Pasajes aéreos internacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional	1,001,160	0	32,123	1,033,283
	Total por categoría	25,848,204	2,543,702	6,260,812	34,652,718

Fuente: Elaboración propia información de la SEGOB y del INM, 2011.

Finalmente, 2.5 mdp se destinaron directamente a migrantes dentro de las 7 principales partidas específicas del gasto que nutren al Sector Foráneo. La mayor parte, 1.59 millones de pesos (63%), se canalizaron a alguno de los cuatro programas de protección de migrantes. Los víveres que dieron los Grupos Betas a migrantes representan el 87 por ciento de este gasto. Los Grupos Beta a los cuales se canalizaron más recursos fueron los que realizan sus labores en Chiapas (376,530 pesos – 27%), Baja California (261,089 pesos – 19%) y Sonora (231,891 pesos – 17%).²⁰

El monto canalizado a alimentar a migrantes en las estaciones y estancias migratorias y, durante su traslado de retorno a sus países de origen fue de 1.14 mdp. Esta cifra representa el 37 por ciento del gasto destinado directamente a migrantes en el Sector Foráneo. La mayor parte de estos recursos fueron ejercidos por las delegaciones regionales de Tlaxcala (365,445 pesos – 39%) y Yucatán (320,311 pesos – 34%). En ambos casos los recursos se canalizaron para la compra de alimentos y agua para las y los migrantes en las estaciones migratorias.

²⁰ Estos porcentajes son con respecto a los 1.39 millones destinados a algunos de los cuatro programas de protección de migrantes.



8. Conclusiones

Los diversos esfuerzos realizados en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto han permitido avanzar en el acceso a información diversa producida por la administración pública federal en México. No obstante, son muy pocas las iniciativas donde existió un trabajo de colaboración tan cercano entre dependencias y alguna organización civil. Este documento presenta la síntesis del proceso y, además, un análisis general sobre el presupuesto del Instituto Nacional de Migración para el año 2011.

Vale la pena destacar que este ejercicio para identificar el presupuesto público desde una perspectiva de derechos en el tema migratorio es pionero, por lo que podría convertirse en un referente para la futura identificación de recursos en otras dependencias de la APF y en otros países, pero también en otras agendas. Incluso, representa una buena práctica sobre cómo se pueden generar sinergias entre gobiernos y organizaciones civiles en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Este trabajo de colaboración muestra que, clasificar o construir un presupuesto público basado en una perspectiva de derechos humanos no es una tarea sencilla. El reto aumenta cuando se trata de un grupo de población tan heterogéneo como es el compuesto por las y los migrantes. Este trabajo colaborativo entre las principales dependencias encargadas del tema migratorio y Fundar, representa un primer paso fundamental para integrar una perspectiva de derechos en el presupuesto de la administración pública federal, y que beneficie a las y los migrantes y sus familias en nuestro país.

Sin embargo, queda pendiente la identificación de recursos erogados por otras dependencias de la administración pública federal para la protección de migrantes. Incluye de forma enunciativa, mas no limitativa, los erogados en este rubro por la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia, entre otras.

De igual forma y a partir del análisis que presenta este documento, se hace patente la necesidad de modificar la naturaleza del presupuesto del INM, lo anterior en virtud de que ejercer los recursos generados a partir del cobro de derechos por servicios migratorios, regulados en la Ley Federal de Derechos, representa un proceso. Es por esto que, resulta necesario que la totalidad del presupuesto del INM sea autorizado de manera explícita en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se aprueba de manera anual.

Otro elemento que permitiría avanzar de forma sustantiva en la protección de migrantes, es que el H. Congreso de la Unión etiquete, a través del PEF, los recursos mínimos necesarios para:

- a) Operar los cuatro programas de protección a migrantes: Grupos Beta, Programa de Repatriación Humana, Programa Paisano y Oficiales de Protección a la Infancia
- b) Beneficiar directamente a migrantes (alimentos, atención médica y guías informativas) y
- c) Garantizar la regularización de migrantes. Esto, en virtud que anterior a la expedición de la Ley de Migración, la regularización de extranjeros en territorio nacional se preveía a través de acuerdos publicados por el Comisionado del INM, mientras que la Ley de Migración (2011) prevé la regularización permanente de extranjeros en territorio nacional.

En lo que se refiere a los programas de protección de migrantes, es importante la identificación y definición de una plaza específica para los OPIs, la cual permitiría acotar su función a la protección de los NNA migrantes, con una remuneración equitativa que reconociera su esfuerzo, dedicación y preparación. Asimismo, dado que el Programa de Repatriación Humana, cuyo objetivo es brindar asistencia humanitaria a las y los repatriados mexicanos deportados de Estados Unidos, no cuenta con el personal suficiente y exclusivo para el desarrollo de su encomienda; es necesario proporcionarle una plantilla de personal suficiente, e identificar una plaza acorde la función que realiza el PRH.



9. Adendum:

El presupuesto del INM 2011 desde un enfoque de Derechos Humanos ²¹

La condición de persona migrante ha representado históricamente aspectos de vulnerabilidad, en buena medida porque han sido discriminadas tanto para el acceso a servicios básicos como para el reconocimiento y garantía de sus derechos. Los avances que se han ido construyendo y logrando a favor de ellas ha sido a través de un recorrido largo en nuestro país. Son muchas las causas que detonan las violaciones a sus derechos, como la existencia de condiciones de explotación, mano de obra barata, aplicación de medidas represivas en contra de ellas e impedir un libre y fácil acceso a servicios sociales y de defensa legal. La carencia de políticas públicas que se caracterizan por un enfoque de derechos humanos es otra explicación, así como la falta de distribución directa de recursos en apoyos para ellas; partiendo de la premisa de que sin recursos monetarios es imposible garantizar los derechos humanos de migrantes.

Recientemente, desde Fundar nos hemos enfocado en los dos últimos temas analizando el presupuesto ejecutado en el 2011 por el Instituto Nacional de Migración (INM). Esto con el objetivo de relacionar los derechos humanos con las partidas del presupuesto ejercido por dicha institución e identificar cuántos recursos se canalizan a la protección de derechos humanos de migrantes. A partir de identificar el gasto ejecutado en cada partida específica, mismo que se ve reflejado en la matriz del presupuesto ejercido en 2011, y tomando en cuenta 24 derechos, se hizo el vínculo entre estas dos categorías: presupuesto y derechos humanos.²²

Al momento de relacionar la lista de derechos con las partidas específicas del gasto, se encontraron varias dificultades y limitantes para hacer la clasificación entre ambos. No obstante, se pudo identificar que muchos de los derechos para las personas migrantes no se ven reflejados en las partidas contables. De igual forma se analizó que la cantidad gastada para la protección efectiva de migrantes y garantizar sus derechos representa un porcentaje mínimo del gasto ejecutado para 2011.

El Cuadro 7 muestra los recursos monetarios que el INM canalizó a garantizar algún derecho de las personas migrantes. Del presupuesto total ejercido por el INM en 2011, que osciló en los 2,943 millones de pesos, solo 277 millones se canalizaron directamente a garantizar algún derecho para personas migrantes (9% del total). De esos 277 millones el 54 por ciento se canalizó a detención de migrantes (derechos de las personas detenidas) y 42 por ciento a campañas informativas, guías, etc. (derecho de acceso a la información). Esto significa que únicamente fueron 11.6 millones de pesos (0.4% del presupuesto total ejercido por el INM) los que se destinaron a garantizar derechos de primera necesidad: adecuada protección judicial, alimentación y seguridad personal.

²¹ Elaborado por Silvia Ruiz Cervantes (silvia@fundar.org.mx) y Rodolfo Córdova (rodolfo@fundar.org.mx)

²² Los derechos que se tomaron en cuenta son: derecho a la vida, de registro y a la identidad, al nombre, a la nacionalidad, a la salud, a no ser sometido a esclavitud o servidumbre, derechos sexuales y reproductivos, a solicitar asilo o refugio, respeto a la diversidad en un marco de igualdad y a la no discriminación, a la libertad y seguridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la procuración e impartición de justicia (incluyendo el derecho al debido proceso y el derecho a un recurso efectivo), a una adecuada protección judicial (incluyendo el derecho a contar con un intérprete, el derecho a la protección consular y el derecho a recibir asesoría legal), derecho a la interculturalidad y multiculturalidad, al acceso a la información, a la seguridad jurídica, reparación del daño, derechos de las personas privadas de su libertad, a la preservación de la unidad familiar o a la protección de la familia, de libre circulación y residencia, a la educación, al trabajo, a un nivel de vida adecuado y de asociación.



Cuadro 7

Presupuesto del INM canalizado a la garantía de derechos de personas migrantes, 2011 (pesos)

Derecho	Sector central	Sector foráneo	Total de los 2 sectores	Proporción del total de gasto canalizado directo a DDHH de migrantes
Acceso a la información	116,658,931	19,823	116,678,754	42%
Adecuada protección judicial	5,254,388	0	5,254,388	2%
Alimentación	391,240	2,880,661	3,271,901	1%
Seguridad personal	0	3,067,521	3,067,521	1%
Derechos de las personas privadas de su libertad	147,008,446	2,125,023	149,133,469	54%
Total	269,313,005	8,093,028	277,406,033	100%

Fuente: elaboración propia con información del INM, 2011.

El Cuadro 8 permite observar que el presupuesto canalizado a través del INM tiene un importante peso en términos de gasto corriente; personal que trabaja en los programas de protección de migrantes y en el proceso de deportación. Esto se refiere a salarios de las y los trabajadores, aguinaldos, servicios de seguridad social, solo por mencionar algunos. La suma de estos recursos para 2011 fue de 158 millones; esto representa 13 veces la cantidad de recursos que canalizó el INM para la protección de derechos de primera necesidad de las personas migrantes.

Finalmente, vale destacar que durante el análisis fue posible encontrar partidas específicas del gasto que se refieren a productos de limpieza, uniformes o maquinarias que no son un derecho en sí mismo, sino quizá pueden ser un aditamento para el ejercicio de algún derecho. Esto evidencia que las partidas no tienen una relación directa con derechos humanos, lo que se podría traducir en que el presupuesto público no se construye desde una visión de derechos. Por ende, es posible concluir que los programas públicos del INM no están contruidos desde un enfoque de derechos humanos.

Septiembre 2013

Cuadro 8

Presupuesto del INM canalizado a garantizar los derechos laborales de las personas que trabajan en alguno de los programas de protección a migrantes y durante el proceso de deportación de migrantes, 2011 (pesos)

Derecho	Sector central	Sector foráneo	Total de los 2 sectores
Alimentación	51,827	0	51,827
Derechos laborales	107,836,331	21,238,189	129,074,520
Salud	16,000,319	512,796	16,513,115
Seguridad (vigilancia)	9,697,356	0	9,697,356
Seguridad personal	0	1,255,612	1,255,612
Vivienda	1,995,669	0	1,995,669
Total	135,581,502	23,006,597	158,588,099

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Gobernación y el INM, 2011.

Nota: los programas de protección que se tomaron en cuenta son Grupos Beta, Programa Paisano, Programa de Repatriación Humana y Oficiales de Protección a la Infancia.

Anexo 1 - Propuesta de Fundar presentada a la Secretaría de Gobernación en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto



Propuesta para la creación de un Anexo para Migrantes en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 en el marco de la Alianza por los Gobiernos Abiertos¹

La Constitución mexicana, así como 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. A pesar de que la Ley de Migración y su Reglamento (pendiente de ser expedido) no establecen un cambio en las estructuras orgánicas ni ocupacionales de las dependencias migratorias, condición necesaria para dar lugar a un impacto presupuestario, es un hecho que se necesitan recursos económicos, materiales y humanos que permitan llevar a la práctica el espíritu de la Ley. Sin estos recursos garantizar los derechos se convierte en una tarea aún más complicada.

Un primer paso en este sentido se identifica en el artículo Transitorio vigésimo quinto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2012 donde se estipula que “con el objeto de dar cumplimiento a las obligaciones que establece la Ley de Migración, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, realizarán durante el ejercicio fiscal 2012 las adecuaciones presupuestarias necesarias por un monto mínimo equivalente a 500 millones de pesos, con el objeto de que se cumplan las obligaciones contenidas en la misma.” No obstante, para que las personas migrantes puedan ejercer libremente sus derechos es importante la transversalización del gasto público. En otras palabras, las dependencias que de acuerdo a la Ley deben garantizar algún(os) derecho(s) en particular deben contar con montos previamente etiquetados para que así sea.

Por su parte, la recomendación 23 de la Alianza Mundial por los Gobiernos Abiertos (OGP, por sus siglas en inglés)² de la cual México forma parte, plantea el reto de formular información que permita valorar los esfuerzos del Estado mexicano para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Dicha información debe incluir la desagregación de los recursos presupuestarios catalogados de acuerdo a los diversos grupos de población a quienes estos beneficiarán. De tal forma que la conformación de un Anexo para Migrantes que integre el presupuesto para garantizar sus derechos puede funcionar como un proyecto piloto para empezar a conformar los anexos en el PEF 2013 para todos los grupos de población.

Además, la creación de un Anexo para Migrantes en el PEF de 2013 sería la herramienta más adecuada para garantizar que se canalicen los suficientes recursos con el fin de avanzar en la garantía de los DDHH de las y los migrantes nacionales y extranjeros en el país, irrestrictamente de su condición migratoria. Dicho anexo debería construirse con base en los derechos que el Estado mexicano está obligado a garantizar de acuerdo a la Constitución, tratados internacionales y otras normativas internas. La Tabla 1 muestra una propuesta inicial temática de algunos de los derechos que son fundamentales respetar y garantizar y sobre los cuales el Anexo para Migrantes podría construirse, así como las dependencias que deberían estar involucradas.³

Finalmente, es importante recalcar que cada derecho humano se integra también por derechos específicos. Por ejemplo, el derecho al nombre y a la identidad se compone de por lo menos seis derechos:

1. Derecho a la identidad.
2. Derecho al registro de la persona, inmediatamente después de su nacimiento.

¹ Documento elaborado por Rodolfo Córdova (cordolfo@fundar.org.mx)

² Para más información, ver <https://www.oecd.org/gov/partnership.org/>

³ Cabe destacar que un ejercicio similar ya fue realizado por la misión en México del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) y resultó en la creación del Anexo 24 ‘Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes’ en el PEF 2012.



3. Derecho a contar con la posibilidad de preservar y restablecer su nombre y su apellido.
4. Derecho a tener un nombre diferente y ser reconocido como una persona distinta, en concordancia con un cambio de proceso de identidad sexo-genérica.
5. Derecho a ser registrado conforme a su nueva identidad sexo-genérica.
6. Derecho a que la institución del Registro Civil corrija el nombre de una persona ya sea por error previo; porque la persona es identificada con un nombre diferente al registrado, o por cambio de identidad genérica.

Esto es importante tenerlo en cuenta con el fin de avanzar en el análisis y construcción específica de cada derecho que se presenta en la Tabla 1 y que al mismo tiempo servirá como base para implementar políticas diferenciadas en cada una de las dependencias que debieran estar involucradas para garantizar cada derecho en particular.

Tabla 1
Clasificación temática de los DDHH y dependencias involucradas

Derecho humano	Clasificación Temática	Dependencia(s)*	Programas operativos o presupuestarios	Recursos con los que contó en 2011
Derecho a la vida	Supervivencia (condición mínima para el ejercicio de otros derechos)	- Administración Pública Federal		
Derecho de registro y a la identidad		- Secretaría de Gobernación - Registros civiles locales - Instituto Federal Electoral		
Derecho al nombre	Supervivencia (condición mínima para el ejercicio de otros derechos)	- Secretaría de Salud - Instituto Mexicano del Seguro Social		
Derecho a la nacionalidad		- Secretaría del Trabajo y Previsión Social		
Derecho a la salud	Protección	- Secretaría de Salud		
Derecho a no ser sometido a esclavitud o servidumbre		- Secretaría de Gobernación - Instituto Nacional de Migración - Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados		
Derechos sexuales y reproductivos	Protección	- Secretaría de Gobernación		
Derecho a solicitar asilo o refugio		- Instituto Nacional de Migración - Secretaría de Gobernación		
Respeto a la diversidad en un marco de igualdad y a la no discriminación	Protección	- Secretaría de Gobernación		
Derecho a la libertad y seguridad personal		- Instituto Nacional de Migración - Secretaría de Gobernación		
Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica	Protección	- Instituto Nacional de Migración - Secretaría de Gobernación		
Derecho a la procuración e impartición de justicia (incluyendo el derecho al debido proceso y el derecho a un recurso efectivo)		- Secretaría de Gobernación - Instituto Nacional de Migración - Procuraduría General de la República - Poder Judicial		
Derecho a una adecuada protección judicial (incluyendo el derecho a contar con un intérprete, el derecho a la protección consular y el derecho a recibir asesoría legal)	Protección	- Secretaría de Gobernación - Instituto Nacional de Migración - Instituto Federal de Defensoría Pública - Secretaría de Relaciones Exteriores - Poder Judicial - Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas		
Derecho a la interculturalidad y multiculturalidad				

Derecho al acceso a la información			
Derecho a la seguridad jurídica			<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Gobernación - Instituto Nacional de Migración - Secretaría de Gobernación - Instituto Nacional de Migración - Procuraduría General de la República (Incluyendo a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas) - Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos - Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia - Secretaría de Gobernación - Instituto Nacional de Migración - Secretaría de Gobernación - Instituto Nacional de Migración - Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia - Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas - Secretaría de Gobernación - Secretaría de Comunicaciones y Transportes - Secretaría de Educación Pública - Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas - Secretaría del Trabajo y Previsión Social - Secretaría de Desarrollo Social - Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas - Secretaría de Desarrollo Social - Secretaría de la Reforma Agraria - Secretaría de Economía - Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (y otras dependencias del sector) - Banco de México (remesas) - Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros - Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros - Financiera Rural - Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Derecho a la reparación del daño			
Derechos de las personas privadas de su libertad			
Derecho a la preservación de la unidad familiar o Derecho a la protección de la familia			
Derecho de libre circulación y residencia			
Derecho a la educación			
Derecho al trabajo			
Derecho a un nivel de vida adecuado		Desarrollo	
Derecho de asociación			

Fuente: Elaboración propia con información de: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). 2008. *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la CDHDF*. Disponible en: http://directorio.cdhdff.org.mx/libros/2009/02/catalogo_investigacion_violaciones.pdf; Calleros, J., 2009. *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*, Secretaría de Gobernación – Instituto Nacional de Migración; y, Ley de Migración.

* La Comisión Nacional de Derechos Humanos y otros organismos públicos de DDHH deberían estar involucrados en la vigilancia de cada uno de estos derechos.

Anexo 2 - Breve explicación sobre los 4 programas de protección de migrantes del INM

El **Programa Paisano** es una herramienta permanente del Gobierno Federal orientada a garantizar que los mexicanos residentes en Estados Unidos y Canadá, principalmente, tengan pleno conocimiento de sus derechos y obligaciones al ingresar, transitar y salir del territorio nacional. Paisano es de carácter interinstitucional debido a las 21 dependencias y entidades del Gobierno Federal que lo integran, lo que permite generar una amplia gama de facilidades en beneficio de los connacionales, esencialmente durante las tres temporadas en las que refuerza su labor: Semana Santa, verano e invierno; cabe destacar que dicho esquema de colaboración se replica a nivel estatal y municipal, además de sumar esfuerzos con la sociedad civil.

El objetivo del **Programa de Repatriación Humana** es el de procurar las mejores condiciones de recepción de los repatriados mexicanos deportados por las autoridades estadounidenses, garantizando cubrir sus necesidades inmediatas en su retorno a territorio nacional a través de apoyos como: información y orientación, alimentación, comunicación con familiares, atención médica, albergue, traslados locales, transportación a comunidades de residencia y/o origen, en coordinación de esfuerzos interinstitucionales con los tres órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e iniciativa privada.

Los **Grupos Beta de Protección a Migrantes**, son equipos especializados en rescate, salvamento y primeros auxilios, que brindan asistencia humanitaria, legal y orientación sobre sus derechos, a los migrantes que transitan por nuestro país, sin importar su nacionalidad o situación migratoria. Hasta 2012 el INM contaba con 21 Grupos Beta a nivel nacional, conformados por funcionarios de los tres niveles de gobierno, que efectúan su labor en 9 estados: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Chiapas, Tabasco, Veracruz y Oaxaca. Los Grupos Beta, realizan sus actividades basados en cuatro ejes operativos de prevención y atención: orientación, asistencia social y humanitaria, rescate y salvamento, y asistencia legal.

En el marco de la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNA No Acompañados y Mujeres Migrantes se instauró un Modelo para la Protección de Derechos de los NNA Migrantes y Repatriados No Acompañados, en el que se contempló la creación de los “**Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs)**”. Los OPIs son Agentes Federales de Migración dedicados a garantizar el respeto a los derechos de los NNA migrantes, en especial a los no acompañados. Actualmente, el INM cuenta con 543 OPIs en las 32 Delegaciones Regionales. Los OPIs son seleccionados de conformidad con un perfil elaborado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y reciben capacitación continua y especializada. Las funciones de los OPIs son: 1) salvaguardar la integridad física y mental de los NNA; 2) brindar de manera inmediata los servicios básicos de salud, alimento, vestido y descanso; 3) facilitar al NNA el contacto con sus familiares a través de llamadas telefónicas gratuitas; 4) mantener informado al NNA sobre su situación migratoria utilizando un lenguaje amable y de acuerdo a su edad; y, 5) acompañar a los NNA migrantes durante su proceso de repatriación.



Anexo 3 – Nota metodológica

La información que se presenta en este documento es información oficial que fue entregada por la SEGOB, particularmente la que se refiere al capítulo 1000 (Servicios personales), y por el INM, en lo que se refiere a los capítulos 2000 en adelante, tanto para el sector central como para el Sector Foráneo en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. Basándose en esta información, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, realizó un primer análisis de las cifras, que es el que se presenta en este documento y en el anexo en forma de matriz.

La información del presupuesto ejercido en 2011 se clasifica en cuatro grandes categorías: a) monto ejercido en cada partida, b) gasto en programas de protección, b) recursos canalizados directamente a migrantes y d) estaciones migratorias y estancias migratorias o retornos asistidos.

Estas se integran, a su vez, por las siguientes columnas:

1. Columna A: El monto ejercido en cada concepto de gasto (la suma de todas las partidas específicas que integran a cada concepto).
2. Columna B: El monto ejercido en cada partida específica de gasto.
3. Columna C: El monto que se destinó a operar los programas de protección a migrantes.
4. Columna D: El porcentaje del gasto que se destinó a los programas de protección de migrantes con respecto al monto total ejercido en cada partida específica de gasto.
5. Columna E: El monto que se destinó directamente a migrantes.²²
6. Columna F: El porcentaje del gasto que se destinó directamente a migrantes con respecto al monto total ejercido en cada partida específica de gasto.
7. Columna G: El monto que se destinó a estaciones y estancias migratorias o retornos asistidos.
8. Columna H: El porcentaje del gasto que se destinó a estaciones y estancias migratorias o retornos asistidos con respecto al monto total ejercido en cada partida específica de gasto.

Otro hecho para destacar en lo que se refiere a la matriz, es que para facilitar la lectura e interpretación de las cifras se tomó la decisión de usar algunos colores. Las partidas sombreadas con color azul, son partidas donde el 100 por ciento de los recursos ejercidos en ésta se canalizaron a alguna(s) de las siguientes categorías: a) gasto en programas de protección, b) recursos canalizados directamente a migrantes y c) estaciones migratorias y estancias migratorias o retornos asistidos. Aquellas partidas en color verde, son partidas donde un porcentaje del gasto ejercido en esa

²² En esta columna se presenta información de los recursos que se canalizaron para bienes o productos que recibieron directamente las y los migrantes, particularmente alimentos, medicinas y guías informativas.



partida se destinó, también, a alguna(s) de las categorías mencionadas. Las partidas sombreadas en color naranja son aquellas en donde ningún monto del gasto ejercido se canalizó a estas tres categorías. Finalmente, aquellas marcadas en color amarillo son aquellas donde no fue posible desagregar la información para identificar si alguna parte de los recursos ejercidos se dirigieron a alguna de estas.

Retos para clasificar la información presupuestaria

Como se observa, con base en los colores para cada partida específica de gasto de la matriz, a partir de este trabajo colaborativo realizado entre SEGOB, el INAMI y Fundar fue posible desagregar la información para prácticamente todas las partidas. Sin embargo, es fundamental precisar que hubo ciertas limitantes para desglosar la información para 14 partidas del Capítulo 1000 (Servicios personales) y no fue posible desglosar la información para 14 partidas del Concepto 3700 (Servicios de traslado y viáticos) y dos partidas del Concepto.

En lo que se refiere a las 14 partidas del Capítulo 1000, el reto mayor se centró en lo que se refiere a las y los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs) y a las y los agentes migratorios que realizan actividades en el marco del Programa de Repatriación Humana (PRH). Básicamente porque no todas las personas que están capacitadas para ser OPIs destinan el 100 por ciento de su tiempo a atender a las niñas, niños y adolescentes mexicanos y extranjeros no acompañados. Algo similar sucede para aquellas personas que realizan actividades en el marco del PRH, ya que no todas dedican el 100 por ciento de su tiempo a apoyar a las y los mexicanos repatriados desde Estados Unidos.

El reto para desagregar la información, e incluso realizar estimaciones sobre el tiempo que un(a) OPI dedica en atender a las y los niños, niñas y adolescentes (NNA) merece una explicación detallada que escapa el objetivo de este documento. Sin embargo, es importante destacar que el reto central para desglosar la información consiste en identificar el tiempo que cada OPI dedica en atender a un(a) NNA, ya que éste no es fijo. Cada delegación regional –es decir, cada representación estatal del INM– atiende a un número diferente de NNA. Incluso, dentro de cada delegación regional se pueden encontrar diferencias dependiendo de la subdelegación local. Por ejemplo, en la delegación regional de Chiapas, el número de OPIs y el tiempo que ellos(as) destinan a la atención de NNA, no es igual en la subdelegación local de Tapachula que en la subdelegación local de Tuxtla Gutiérrez.

Esto ocurre también, en buena medida, porque no todas las subdelegaciones locales tienen asignadas alguna(s) estaciones y/o estancias migratorias. Las únicas subdelegaciones locales donde las personas que están capacitadas para ser OPIs dedican el 100% de su tiempo en atender a las y los NNAs son cinco: Acayucan (Veracruz), Iztapalapa



(DF), San Luis Potosí (San Luis Potosí), Tapachula (Chiapas) y Tenosique (Tabasco). Hay 28 OPIs asignados en estas cinco delegaciones, de un total de 362 personas capacitadas para ser OPIs (en 2011). Esto significa que únicamente 28 OPIs (8%) destinan el 100 por ciento de su tiempo para atender a NNA. En contraste, 334 OPIs (92%) destinan únicamente una parte de su tiempo para esto.

Con el objetivo de cuantificar qué porcentaje de su tiempo destinaron estas 334 personas a atender a NNAs y lo que esto representa en términos salariales (tiempo destinado a actividades de protección, versus el tiempo destinado a gestión y control migratorio) el INM realizó un ejercicio, también sin precedente. Este consiste en valorar cuánto tiempo destina cada OPI a cada NNA en las cinco subdelegaciones locales. Para esto se tomó como caso de estudio a las y los 28 OPIs que trabajan en las cinco subdelegaciones locales. En sus casos, el Instituto estimó que las entrevistas (inicial y profunda o de actuación) a cada NNA puede oscilar entre los 15 minutos (San Luis Potosí) y los 90 minutos (en Iztapalapa). A esto se debe sumar el tiempo que dedica cada OPI a trasladar a cada NNA, en los casos que así se requiere, que oscila entre los 30 (Tapachula) y los 3 mil minutos (Iztapalapa).

La complejidad del ejercicio no permitió hacer una estimación y desglose específico para las y los 334 OPIs que no están asignados en estas cinco subdelegaciones locales para el año 2011. Por lo que en este documento se presentan los montos totales en términos de sueldos y prestaciones –todo lo que se refiere al capítulo 1000– de las 362 personas.

Con respecto a los Oficiales de Protección a la Infancia, la CRIL en coordinación con el Centro de Estudios Migratorios realizó un análisis sobre el tiempo efectivo que brinda el OPI a cada niño que se encuentra bajo la protección del INM.

Lo contrario sucede en el caso de las y los agentes que realizan actividades en el marco del PRH. La primera diferencia es que no todas las personas repatriadas han sido atendidas por personal del INM en los puntos de recepción en la frontera norte del país.²³ Cabe aclarar que esto se debe en parte a la falta de recursos económicos y materiales, particularmente en Nogales (Sonora), Tijuana y Mexicali (ambas en Baja California). El segundo punto de contraste es que para el caso de los recursos ejercidos en el Capítulo 1000 del PRH se incluyeron únicamente los sueldos y remuneraciones de las y los 14 servidores públicos quienes se encuentran ubicados en el Distrito Federal. Esto significa que no se incluyó la mayor parte de las personas que realizan actividades de atención a migrantes en el marco del PRH, todas ellas ubicadas en los seis estados fronterizos de México con Estados Unidos (50 personas).

²³ De acuerdo con las cifras del INM, prácticamente la totalidad de las y los NNA mexicanos y extranjeros son atendidos por OPIs.



En síntesis, las cifras del capítulo 1000 para el caso de las y los OPIs están sobreestimadas; sin embargo, podrían verse relativamente compensadas hasta cierto punto, con las del PRH, que se encuentran subestimadas. Esto sin duda es una de las líneas de trabajo que pueden surgir a partir de este ejercicio de colaboración conjunta entre SEGOB, INM y Fundar.

Finalmente, los montos de las 14 partidas del capítulo 3700 (Servicios de traslado y viáticos) del sector central no se pudieron desagregar según la clasificación de: a) gasto en programas de protección, b) recursos canalizados directamente a migrantes y c) estaciones migratorias y estancias migratorias o retornos asistidos. De acuerdo con información del INM, esto se debe a que la información de viáticos se cataloga de acuerdo a las personas que realizan los viajes y no de acuerdo al tipo de programa temático de la dependencia. Esto representa también otra área de oportunidad para el futuro. Tampoco fue posible desagregar la información para dos partidas específicas del capítulo 3900 – Otros servicios generales, particularmente la 39401 - Erogaciones por resoluciones por autoridad competente y la 39801- Impuesto sobre nóminas, que son ejercidas directamente por SEGOB.





LFCO
505



**An exploratory journey through the budget
of the National Migration Institute in Mexico:**

Where did its priorities lie in 2011?

Rodrigo Córdova Alcaraz
(Coordinator)

**An exploratory journey through the budget
of the National Migration Institute in Mexico**

Where did its priorities lie in 2011?

Rodolfo Córdova Alcaraz
(Coordinator)

An exploratory journey through the budget of the National Migration Institute in Mexico:

Where did its priorities lie in 2011?

Rodolfo Córdova Alcaraz (Coordinator)

Fundar, Center for Analysis and Research (Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.)

The present study was made possible thanks to the sum of various efforts and wills; including seven members of Fundar, Center for Analysis and Research: Diego de la Mora, Liliana Ruiz, José Knippen, María Benítez and Silvia Ruiz who actively participated in the process of dialogue and analysis of information, as well as Itzi Salgado and Marco Partida in editing, design and style. At least ten more people were involved from the Under-secretariat for Population, Migration, and Religious Affairs (Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos) of the Ministry of the Interior (Secretaría de Gobernación) and from the National Migration Institute (Instituto Nacional de Migración, INM), particularly to three of its offices: International and Inter-institutional Relations, Delegations and Administration.

The Ford Foundation supported the project's activities and publication.

Design: Marco Partida (marco@fundar.org.mx)

Translation from Spanish into English: Mónica de la Colina (monimiau@gmail.com)

© 2013 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Cerrada de Alberto Zamora, 21, Col. Villa Coyoacán, C.P. 04000, México D.F.

ISBN: Pending

Printed in Mexico

Table of Contents

6	1. Presentation
7	2. Executive Summary
8	3. Introduction
9	4. Work Methodology
10	5. Process Narrative
13	6. Nature of the INM's Budget
15	7. Analysis of the Budget Spent by the INM in 2011
16	7.1. Budget for the central sector
19	7.1.1. Budget for the central sector allocated specifically to migrants
21	7.2. Foreign sector: Regional INM delegations throughout the country
22	7.2.1. Budget spent at the regional delegations and channeled to migrants
24	8. Conclusion
26	9. Addendum: The INM Budget analyzed under a Human Rights Based Approach
28	Annex 1 - Proposal submitted by Fundar to the Ministry of the Interior within the framework of the Open Government Partnership
32	Annex 2 - Brief overview of the INM's four migrant protection programs
33	Annex 3 - Methodological Note

1. Presentation

The Open Government Partnership is a global effort and a multilateral initiative that aims to secure concrete commitments by governments to promote government transparency, increase citizen participation in public affairs, fight corruption and leverage new technologies to strengthen governance. In addition to Mexico, the countries that originally integrated this effort are: Brazil, United States of America, Norway, United Kingdom, South Africa, Indonesia, and the Philippines. To date, the Partnership is composed of 53 countries.¹

Within the framework of this initiative, the Mexican Federal Government submitted an action plan in September 2011, including a one-year tasks. In December of the same year, the Tripartite Technical Secretariat (Secretariado Técnico Tripartito), composed of one representative from the civil society, one from the Federal Institute of Access to Information and Protection of Personal Data (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, IFAI) and one from the Ministry of Public Administration (Secretaría de la Función Pública, SFP), was constituted. The objective was to create a permanent and institutionalized space to make decisions, engage on consultations, and keep track of the set commitments; as well as a forum for dialogue between government and the civil society. In 2012, within the framework of the Partnership, civil society organizations drafted a set of 36 proposals in an Extended Action Plan for Mexico, which included commitments of twenty agencies and entities of the Federal Public Administration.

This document arises from the proposal made by Fundar, Center for Analysis and Research, and submitted to the Ministry of the Interior (Secretaría de Gobernación, SEGOB) (Annex 1). In response to this proposal, SEGOB committed to identify the budget allocated to guarantee the rights of migrants through the Under-secretariat of Population, Migration and Religious Affairs and the National Migration Institute (INM).

October 2012

¹ For more information, visit the Partnership's website. Available at: <http://www.opengovpartnership.org/>

² A report on Mexico's compliance with the aforementioned commitments can be found on the Partnership's website. See: Haydeé Pérez, et al. 2012. *Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo* (First Working Year Compliance Report). Mexico. December 14th, 2012. Available at: www.aga.org.mx (accessed on March 19th, 2013).

2. Executive Summary

The Open Government Partnership is a global effort and a multilateral initiative that aims to secure concrete commitments by governments to promote government transparency, increase citizen participation in public affairs, fight corruption and leverage new technologies to strengthen governance. In 2012, within its framework, civil society organizations drafted a set of 36 proposals, which included commitments by twenty agencies and entities of the Federal Public Administration. This document arises from the proposal made by Fundar, Center for Analysis and Research, and submitted to the Ministry of the Interior (Annex 1). In response to this proposal, SEGOB committed to identify the budget allocated to guarantee the rights of migrants through the Under-secretariat of Population, Migration and Religious Affairs and the National Migration Institute (INM).

An unprecedented, constant, and collaborative effort by Fundar, SEGOB, the INM, and the Ministry of Public Administration identified that the INM's budget has three distinctive features:

1. The amount calculated through the Federal Expenditure Budget (Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF) is much lower than what is actually spent by the end of the year. In 2011, 1,760 million pesos (141.59 million USD) were approved on the PEF, and a total of 2,943 million were spent (236.76 million USD).³
2. The INM has two main sources of funding for its operation: a) the PEF, which is approved annually by the Chamber of Deputies, and b) self-generated or surplus income.
3. The amount approved through the PEF, is enough to cover only current expenses (wages and salaries) scheduled for the year and operating expenses for the first quarter. That is, the resources authorized via the PEF are not enough to ensure the INM's operations from April to December –every year.

The study showed that in 2011, the National Migration Institute (INM) spent a little over 2,943 million pesos (millones de pesos, mdp) or 236.76 million USD. The information presented in this report shows that most of these resources, 2,360 million pesos or 189.86 million USD (82%), were channeled to activities related to migration management and control. The next categories are those of funds channeled to migrant protection programs, which amount to 331 mdp or 26.65 million USD (11%), and to build and maintain migrant detention centers and finance activities related to deportation and “assisted returns”, which amount to 173 mdp or 13.93 million USD (6%). The last category is that of funds that went directly to migrants: 19 mdp or 1.52 million USD (1% of the total budget spent). This last category includes food provided within the framework of the Humane Repatriation Program (Programa de Repatriación Humana), Beta Groups (Grupos Beta), and to foreigners in migrant detention centers. It also includes personal hygiene kits and information guides for detainees in migrant detention centers.

Thus, this paper recommends that the nature of the INM budget should be modified, so that the entire budget of the Institute is authorized explicitly within each year's approved PEF. Another step which would allow significant progress in migrant protection would be for the Chamber of Deputies to define, through the PEF, the minimum resources necessary to: a) Operate the four migrant protection programs: Beta Groups, Humane Repatriation Program, Paisano Program and Child Protection Officers, and b) Benefit migrants directly (food, medical care and information guides).

³ According to the Mexican Central Bank, the official exchange rate for 2011 was 1 USD = 12.43 MXN.

3. Introduction

Migration is an issue that involves millions of people from different angles. In Mexico, one in every two persons has a relative who lives in the United States, and remittances sent by migrants to their families represent the second source of foreign currency for the country.⁴ The impact of migration on hundreds of thousands of people means that constant work is required to improve the quality of the information produced by the state –at every level of government– and to make it more accessible and comprehensible, in order to engage diverse actors in public matters. All of this should be done in the interest of migrants and their families.

This document represents a significant advance in this regard; it could even be considered an unprecedented exercise in Mexico and internationally. For the first time in Mexico’s history, it is possible to know which resources were allocated to actions related to migration management, migrant protection programs, migrant detention centers, and migrant deportation and assisted returns, during a fiscal year. This, derived from an analysis of the budget executed by the INM in 2011.

This document is divided into five main sections. The first section explains the work methodology; while the second section describes the collaborative effort made for this analysis, by the SEGOB, the INM, the SFP, and Fundar. The third section explains the nature of the INM’s budget, a relevant background for the analysis presented in the fourth section, which is divided into two further parts: a) the figures and analysis of the resources executed by the INM in its central sector, which basically refers to the INM offices located in the Federal District (Distrito Federal), and b) data from the foreign sector, which, in lay terms, refers to the 31 INM delegations located in as many federal entities in the country. Finally, the last section presents the conclusions reached by the working group that drew up the document, and some recommendations to keep moving forward in this unprecedented effort.

⁴ Guadalupe González, et al. 2011. *México, las Américas y el Mundo 2010. Política exterior: opinión pública y líderes* (Mexico, the Americas, and the World. Foreign Policy: Public Opinion and Leadership). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

4. Work Methodology

The initial proposal presented by Fundar involved identifying information to enable an assessment of the Mexican government's efforts to fulfill its human right duties. The information would include: a) the breakdown of the budgetary resources catalogued by the population groups they benefit, b) information on the impact of such resources and of the government's public policies on the above-mentioned population, and c) information to assess the resources allocated to sensitive and urgent issues. Given the scope of the proposal, a decision was made to narrow it and focus this exercise on one population group: migrants.

The creation of a cross-sectional technical annex to the Federal Expenditure Budget was singled out as an ideal instrument to achieve this goal. In order to create the annex, it was necessary to determine: a) the entities within the Federal Public Administration that implement the programs b) a budgetary or operational program that seeks to benefit migrants and their families in every agency, and c) the amount of resources allocated for these programs. Mapping this information during the time period defined for the collaborative effort by the SEGOB, the INM, the SFP and Fundar was a too complex task. Therefore, an agreement was made to begin with an analysis of the INM budget. Similarly, it was agreed that the resources spent during the 2011 fiscal year would be analyzed, while taking into consideration the INM's different funding sources.⁵

In order to carry out this project, a number of meetings were held, where Fundar requested information on the budgetary resources spent for the benefit of migrants during the 2011 fiscal year. As a follow-up to the working sessions, and in order to comply with the requests for information, INM staff collected and broke down data from virtually every budget item through which resources were spent during the year under analysis. In several cases, it was necessary to request information from the Regional Delegations, prepare summaries that reflected data from the main migrant protection programs for each delegation, and review contracts and accounting registries.

This document shows a summary and a concise analysis of the data. During this process, the budget spent by the INM on migrant human rights protection in 2011 was identified. This first approach classified the expenditures according to three categories: a) migrant protection programs, b) resources channeled directly to migrants (food, provisions, guides, etc.) and, c) migrant detention centers and assisted returns.⁶

⁵ The operations of the National Migration Institute have two funding sources: a) the Federal Expenditure Budget (PEF), which is approved annually by the Mexican Congress (H. Congreso de la Unión) and (b) surplus or self-generated revenues which are resources that are not provided for in the PEF, such as the duties for migrant services (Duties, Proceeds and Uses [Derechos, Productos y Aprovechamientos, DPA]) regulated in the Federal Tax Act (Ley Federal de Derechos). Resources obtained through the Merida Initiative (Iniciativa Mérida) are not reported here, because they are in-kind resources, not cash. Further details are included in later sections.

⁶ For more information, see the methodological annex.

5. Process Narrative

This paper is the result of a constant and collaborative effort by Fundar, the SEGOB, the SFP and the INM carried out in 12 working sessions and several email exchanges. The most relevant aspects of this effort are detailed below. On January 27th, 2012, the Ministry of the Interior, represented by the Deputy Directorate for Relations with Social Organizations, Citizen Participation and Transparency (Dirección General Adjunta de Relación con las Organizaciones Sociales, de Participación Ciudadana y de Transparencia), held its first working session with Fundar and the SFP. In this meeting, the participants recognized the complexity of the proposal and of creating effective indicators to identify the resources devoted to guaranteeing the human rights of a specific population –migrants in this case.

On February 13th, 2012, the INM, through its International and Inter-institutional Relations Office (Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, CRII), hosted a meeting with the Program Coordinator for the International Budget Partnership and Fundar’s Migration Project Coordinator. Fundar’s main proposal was to establish a mechanism for dialogue and cooperation between the organization and the INM to promote budget transparency for the latter. Fundar raised the possibility of helping the Institute begin to classify the budgetary data to comply with Article 60 of the 2012 Federal Expenditure Budget (Official Gazette of the Federation [Diario Oficial de la Federación, DOF], 12/12/2011); that is, to give a quarterly report on the budget allocated to the Migrant Protection Program (better know as Beta Groups), the Humane Repatriation Program, the Paisano Program, and Child Protection Officers.⁷

During a working session held on May 23rd, 2012, and composed of SEGOB, SFP, INM, and Fundar staff, a pilot project was agreed on identifying the budget allocated to guarantee the rights of migrants through the Under-secretariat of Population, Migration and Religious Affairs and the INM. The project’s deliverable was also defined at this meeting, and it would consist on developing effective indicators, inside the Institute, to identify the resources set aside in its budget to guarantee migrants’ human rights. At Fundar’s request, the CRII dedicated itself to compile information on the resources spent during 2011, identifying those that had a direct impact on migrant care, specifically on the migrant protection programs mentioned above, and particularly to pay for travel expenses, wages, transportation, training, uniforms, medicines, water for returnees, screens, plane tickets, and leases. Regarding the Child Protection

⁷ Quarterly reports on the resources channeled to each of these four programs during the first and second quarter of 2012 can be found at: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/08/asun_2894075_20120808_1344437655.pdf



Officers (Oficiales de Protección a la Infancia, OPI), the CRIL collaborated with the Migration Studies Center (Centro de Estudios Migratorios, CEM) to analyze the real time that an OPI devotes to each child under INM custody.⁸

On May 29th, 2012, the INM's Administration Office provided Fundar with information on the components of its 2011 executed budget, catalogued by its central and foreign sector; they also explained, in general terms, the services and/or products contracted and/or purchased for each budget item. The data were disaggregated for each sector. Fundar also received a list of all the items in the Annual Acquisition, Lease, and Services Program (Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, PAAS) and the final balance for the 2011 fiscal year. During this meeting, the INM also emphasized that thanks to the different mechanisms and strategies for international and inter-agency cooperation that it has developed, the protection of the rights of migrants has been strengthened. On May 31st, 2012, the Under-secretariat of Population, Migration and Religious Affairs provided Fundar, electronically, with information on the budget executed by the INM in its category of expenditure 1000 (Personal Services).

On June 20th, 2012, staff from the SEGOB, the SFP, the INM, and Fundar held another meeting. The INM submitted a document with information on the resources spent by Beta Groups, the Humane Repatriation Program, the Paisano Program, and Child Protection Officers. This was a first effort to estimate expenses, which were later corrected. At that time, the information was submitted as evidence of the Institute's willingness to collaborate with the association. Additionally, Fundar requested disaggregated information on some budget items during the same meeting.

On July 13th, 2012, Fundar visited the INM's headquarters to disaggregate the budget items from expenditure categories 2000 to 4000. On July 20th, 2012, the INM's CRIL gave Fundar disaggregated information on four migrant protection programs: Beta Groups, the Paisano Program, Child Protection Officers, and the Humane Repatriation Program. The CRIL asked for the Migration Studies Center's (CEM) assistance, which carried out an exercise to estimate the time that an OPI devotes to care for a migrant child or adolescent. The CRIL collected this data at the national level. For its part, the Administration Office collected data on the number and posts of the staff working on the migrant protection programs (Beta Groups, the Humane Repatriation Program, the Paisano Program, and Child Protection Officers) to estimate the resources spent by the programs in the Category of expenditure 1000 (Personal Services).⁹

On July 20th, 2012, the INM's CRIL held another meeting with Fundar, in order to provide the requested information on the time devoted by Child Protection Officers to care for children and adolescents (niños, niñas y adolescentes, NNA). It should be noted that during this meeting the CEM presented and explained a document that includes the estimated time spent on migrant children and adolescents in those migrant detention centers where there is a higher

⁸ For more information, see the methodological annex.

⁹ For more information, see the methodological annex.

concentration of NNAs, while emphasizing that this was only a preliminary effort. The Humane Repatriation Office (Dirección de Repatriación Humana) also cleared some of the civil organization's doubts about the program.

On July 24th, the CRII sent Fundar an email with information related to the Humane Repatriation Program (Programa de Repatriación Humana, PRH), in particular, a list of staff by PRH module, the average attention time for each repatriated person, and the number of people served by module. On August 2nd, Fundar asked the Under-secretariat of Population, Migration and Religious Affairs for additional information about the Central Sector under Category 2000, particularly, for the following specific items: 26102, Fuels, Lubricants and Additives, and 36601, Dissemination of Messages about Government Programs and Activities; as well as Category 3700, Transportation Services and Travel Expenses. A day later, on August 3rd, Fundar requested a breakdown of the resources spent via Category 1000 (Wages and Salaries) on people who worked in migrant protection programs in 2011: 134 posts on Group Beta, 21 posts on the Paisano Program, 50 posts on the Humane Repatriation Program, and 362 persons trained as Child Protection Officers.

To comply with Fundar's request, the information was sent electronically on August 8th and 9th. An official communication was sent to the INM's Office of Material Resources and General Services to request a breakdown of the expenses related to item 26102, Fuels Lubricants and Additives, for the Beta Groups, the Paisano Program, the Humane Repatriation Program, and the Child Protection Officer program. In regards to Social Communication expenditures, accounting registries were reviewed in order to integrate the items related to the Regularization campaign of fiscal year 2011.

During a working session held on August 10th, Fundar presented a matrix which shows the resources spent by the Institute according to three categories: 1) migrant protection programs, 2) resources channeled directly to migrants (food, provisions, information guides, etc.) and, 3) migrant detention centers and assisted return programs. The matrix is included as an annex to this document. A final meeting was held on August 21st, which acknowledged that the commitments agreed on by Fundar and the SEGOB had been fulfilled; a document prepared by the working group which reflects the work and the results of this exercise was also presented at the meeting.



6. Nature of the INM's Budget

The Federal Expenditure Budget, which is approved year after year, specifies the budget for the National Migration Institute. In 2011, the total resources approved by the Chamber of Deputies for the INM amounted to 1,760 million pesos (mdp).¹⁰ However, by the end of the year, over 2,943 million pesos were spent, that is, 66 per cent more than the amount authorized by the legislators (Table 1). The information and analysis presented in this document are based on the amount spent during fiscal year 2011.

It bears mentioning that the year under study was not the only year when more resources were spent than those approved; on the contrary, this has been the usual situation since 2005. This happens because of a peculiar characteristic of the INM's budget: a significant part of its revenues come from the payment of migration duties, fines, penalties and other fees (e.g., certified copies), and from other sources of international cooperation (the Merida Initiative, for example)¹¹. This means that the only guaranteed amount within the budget approved yearly on the PEF is that of the wages and benefits for the Institute's staff. In 2011, 1,321 million pesos were allocated for this purpose, that is, 75 per cent of the PEF approved budget for the INM. These resources were spent through Category 1000: Personal Services. The remaining amount, 439 million pesos (25%), went to centralized and pro rata items—accounts payable from previous years—, as well as to operating expenses.¹²

Table 1
INM approved and spent budget, 2005-2011 (Mexican pesos)

Year	Approved Budget (PEF)	Spent Budget (Public Account)	Difference (spent minus approved)	Difference as a percentage of the approved budget
2005	749,778,237	1,650,252,320	900,474,083	120%
2006	894,620,331	1,573,860,687	679,240,356	76%
2007	945,450,414	1,466,058,150	520,607,736	55%
2008	1,835,648,754	1,980,507,176	144,858,422	8%
2009	1,578,507,899	2,451,248,014	872,740,115	55%
2010	1,767,588,958	2,792,469,207	1,024,880,249	58%
2011	1,760,773,764	2,943,570,233	1,182,796,469	66%

Source: Prepared by the author with information from the 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, and 2011 Federal Expenditure Budgets and Public Accounts.

Note: All figures are expressed in nominal terms.

¹⁰ All figures in this section are expressed in Mexican pesos.

¹¹ For more information see: National Migration Institute 2012. *Multas y sanciones* (Fines and Penalties). Available at: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Multas_y_Sanciones (accessed on August 15th, 2012)

¹² Out of this, 67 million pesos were channeled to centralized and pro rata items and 315 million were spent on the Institute's operational costs related to expenditure categories number 2000, 3000, and 4000.

A second distinctive feature of the INM is that it has two funding sources: a) the PEF, which is approved annually by the Congress of the Union, and b) surplus or self-generated revenues, which are resources that are not provided for in the PEF, such as the payment of migratory service duties (DPAs), which are regulated in the Federal Tax Act. Merida Initiative resources are given in kind, not cash.

The third distinctive feature of the Institute's budget refers to the scheduling of resources. The 1,321 million pesos spent via Category of expenditure 1000 were scheduled on a monthly basis in 2011. The remaining 439 million pesos guaranteed the operation of the INM only during the first three months of the year. That means that the resources authorized through the PEF are not enough to ensure the INM's operations from April to December. The necessary resources to do so are self-generated by the INM; these revenues are subject to a two to five month management and authorization process between the SEGOB and the Ministry of Finance (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).



7. Analysis of the Budget Spent by the INM in 2011

The budget spent by the INM in 2011 amounted to 2,943 million pesos or 236.76 million USD. Most of the funds spent in 2011 are classified under items belonging to the central sector, which amount to 2,365 million pesos or 183.34 million USD (80% of the total budget). Meanwhile, the amount spent by the regional delegations was 578 million pesos or 46.5 million USD (20%). The total resources (central sector and foreign sector) were channeled through 208 specific items of expenditure.¹³ All the resources contained in six of these items were spent in one or more of the following three categories: a) spending on protection programs, b) resources channeled directly to migrants, and c) migrant detention centers or assisted returns.¹⁴

There are 76 additional specific items of expenditure that can also be classified into one of the three categories mentioned above. For most items, 122 (58% of the total items), there were no resources channeled to any of the three categories. It is worth mentioning that it was not possible to classify the information belonging to 16 items.¹⁵ The total resources spent on these 16 items were 58 million pesos. Because of this, the information analyzed in this document amounts to 2,884 million pesos or 232.02 million USD, that is, 98 per cent of the INM's total budget.

The information presented in Table 2 shows that most of these resources, 2,360 million pesos or 189.88 million USD (82%), were channeled to activities related to migration management and control. The next categories are the resources channeled to migrant protection programs, which amount to 331 million pesos or 26.65 million USD (11%), and 173 million pesos or 13.93 million USD (6%) used to build and maintain migrant detention centers and finance activities such as deportation and assisted returns. In total, 19 million pesos or 1.5 million USD (1%) were channeled directly to migrants during 2011. This last category includes food provided within the framework of the Humane Repatriation Program, by the Beta Groups, and to foreigners at migrant detention centers. It also includes personal hygiene kits and information guides for migrant detainees at migrant detention centers.

¹³ To review the detailed contents of each specific item, see the matrix included in this report, as well as Ministry of Finance. 2012. *Clasificador por Objeto de Gasto 2011. Relación de capítulos, conceptos, partidas genéricas y partidas específicas (Classifier by Object of Expenditure. List of categories, objects, generic items and specific items)*. Available at: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/anexo1_lineamientos_pef_2011.pdf (accessed on August 15th, 2012)

¹⁴ For a detailed explanation, see the methodological annex.

¹⁵ This belongs to 14 specific items that make up object 3700, Transportation and Travel Expenses, and specific items 39401, Spending due to Decisions by a Competent Authority and 39801, Payroll Tax. For more information, see the methodological annex.



Table 2
Resources spent by INM where it was possible to break down the information, 2011

Category	Amount in MXN	Amount in USD	Percentage (of the total amount)
Amount allocated to any migrant protection program	331,360,759	26,658,143	11%
Amount that went directly to migrants (food, medical care and information guides)	19,263,990	1,549,798	1%
Amount allocated to migrant detention centers or assisted returns	173,234,585	13,936,813	6%
Other activities of the National Migration Institute related to migration management and control	2,360,300,198	189, 887,369	82%
Total budget under analysis	2,884,159,532	232,032,123	100%

Source: Prepared by the author with data from the Ministry of the Interior and the National Migration Institute, 2011.

Note: The total budget displayed represents the total amount that could be broken down and, therefore, analyzed in this exercise; that is, 98% of the budget spent by the INM in 2011. For more information, see the methodological annex.

While a detailed analysis of an important part of the resources channeled to protection programs, migrant detention centers and assisted returns, and directly to migrants will be provided later, a few facts are worth stressing. Firstly, 37 percent of the 331 million pesos or 26.65 million USD channeled to protection programs relate to category of expenditure 1000 (Wages and Salaries), that is, 121 million pesos or 9.73 million USD. This means that in 2011, a little over 210 million or 16.89 million USD pesos went to operate protection programs. This figure includes 103 million pesos or 8.28 million USD assigned to the item Dissemination of Messages about Government Programs and Activities, which amount to 31 per cent of the total.¹⁶ The remaining 32 per cent, 106 million or 8.52 million USD, correspond to operating expenses for the four protection programs: Beta Groups, the Humane Repatriation Program, the Paisano Program and Child Protection Officers.

Secondly, a little over 173 million pesos or 13.91 million USD were used for expenses related to migrant detention centers and assisted returns. Of these, 147 million pesos or 11.82 million USD (85%) were channeled to the construction of three new migrant detention centers, two in Quintana Roo and one in Chiapas, and to give maintenance to some of the existing centers. The new Quintana Roo centers are located in Cancun and Chetumal, while the Chiapas center is in Palenque.

7.1. Budget of the central sector

The total budget spent by the INM in 2011 amounted to a little over 2,943 million pesos. Central sector expenditures accounted for 80 per cent of the grand total: 2,365 million pesos. Most of these resources were allocated to two

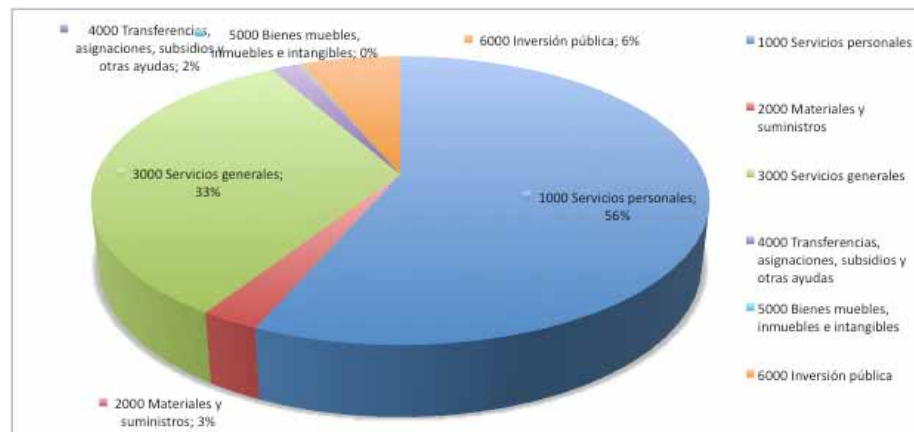
¹⁶ This item includes information on the four protection programs and resources used for media campaigns to prevent the kidnapping of migrants and to fight and prevent human trafficking.



categories of expenditure: 1) Category 1000, Personal Services, and 2) Category 3000, General Services, with a little over 1,321 million pesos (56%) and 765 million pesos (33%), respectively (Figure 1).¹⁷ In other words, more than half of the resources spent in the central sector in 2011 were used to pay wages and salaries for the INM's civil servants. The most important objects of expenditure that integrate this category are, in descending order: a) Other Social and Economic Benefits, 588 million pesos (45% of the total resources spent for Category 1000), and, b) Remuneration for Permanent Staff, 408 million pesos (31% of Category 1000's total resources).

For Category 3000, General Services, the objects of expenditure with the largest resource allocations were: lease services, 212 million pesos (28% of Category 3000's total resources), basic services (telecommunications, electricity, and water, among others), 180 million pesos (24%), and social communication and advertising services, 159 million pesos (21%).¹⁸

Figure 1
Total budget spent in the central sector by Category of Expenditure, 2011



Source: Prepared by the author with information from the SEGOB and the INM, 2011

¹⁷ In general terms, Category 1000, Personal Services, includes expenditures in wages, salaries and additional benefits (e.g., Security and Social Services for State Workers [Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE], ISSTE Housing Fund [Fondo de la Vivienda del Seguro y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, FOVISSSTE], and contributions to the Retirement Savings System [Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR]). Category 3000, General Services, is composed of items related to the payment of electricity, telecommunications, computer goods, vehicles, installing services, maintenance and conservation of real state properties, social communication (broadcasting governmental messages) and travel expenses for officials. For detailed information on the contents of these and all the other categories of expenditure under analysis in 2011, see: Ministry of Finance. 2011. *Clasificador por Objeto de Gasto 2011. Relación de capítulos, conceptos, partidas genéricas y partidas específicas* (2011 Classifier by Object of Expenditure. List of categories, objects, generic items and specific items). Available at: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/anexo1_lineamientos_pmf_2011.pdf (Accessed on August 16th, 2012)

¹⁸ All figures are percentage shares of the total Category 3000 expenses.

A few observations can be made after the analysis of each specific item: the majority of the resources spent in 2011 were classified under the following items, in order of importance: guaranteed compensation (21%), basic wages (17%), leasing of computer equipment and goods (7%), dissemination of messages about government programs and activities (7%), construction projects for non-residential buildings (6%), telecommunication services (6%), and Christmas and year end bonuses (5%). These seven items amounted to 1,572.3 million pesos and 68 per cent of the total amount spent by the INM in the central sector in 2011, the year under analysis. (Table 3)

Table 3
Budget Items with the largest budgetary allocations in the central sector, 2011 (Mexican pesos)

Budget Item Number	Budget Item Name	Amount spent	Percentage
15402	Guaranteed Compensation	481,474,699	21%
11301	Basic Wages	398,339,746	17%
32301	Leasing of Computer Goods and Equipment	157,987,963	7%
36601	Dissemination Of Messages About Government Activities and Programs	155,489,154	7%
31602	Telecommunication Services	143,935,252	6%
62201	Construction Projects for Non-Residential Buildings	130,837,109	6%
13202	Christmas and Year End Bonuses	104,277,456	5%
Total of all 7 items		1,572,341,379	68%
Total (analyzed) spent via the central sector		2,305,595,792	100%

Source: Prepared by the author with information from the SEGOB and the INM, 2011.

Note: The total budget that is displayed for the central sector represents the total budget that could be disaggregated. For more information, see the methodological annex.

One of these seven specific items of expenditure (62201, Construction Projects for Non-residential Buildings) was spent entirely on the construction of three new migrant detention centers and the maintenance of some of the existing ones. Five of them went partially to migrant protection programs (15402, 11301, 36601, 31602, and 13202). However, the percentage of the resources under each of these five items that went directly to migrants or to migrant protection programs is a relatively small share of the total, with the exception of item 36601, where 67 per cent of the resources were channeled to campaigns that could be classified as migrant protection campaigns.



For example, 10% of the resources from item 11301, Basic Wages, were spent on the salaries of people working in one of the four protection programs. Item 15402, Guaranteed Compensation, shows a similar situation: 9 per cent of its resources went to the staff of one of the migrant protection programs. Items 13202, Christmas and Year End Bonuses, 5%, and 31602, Telecommunication Services, 4%, are next. Finally, for item 32301, Leasing of Computer Goods and Equipment, no resources were channeled to migrants or to migrant protection programs.

7.1.1. Budget for the central sector allocated specifically to migrants

The total amount spent on the central sector in 2011 was 2,365 million pesos, however it was not possible to classify the data for 59 million pesos (2% of the total). Therefore, the analysis presented below is based on the 2,305 million pesos that could be classified. Out of this, 300.7 million pesos were allocated to migrant protection programs (13%), while 164.7 million pesos (7%) were spent on migrant detention centers. Also, the money spent directly on migrants, which includes paying for food and medicines, amounted to 16.5 million pesos, representing 1 per cent of the total actual spending.

The rest of the funds for the central sector (79%) were spent on several operational issues that were not related to migrant protection programs. In summary, the total amount allocated to migrants through protection programs, migrant detention centers and direct expenditure, amounted to a little over 481.9 million pesos in 2011; this figure represents 21 per cent of the total budget under analysis executed by the INM's central offices (2,279 million pesos).

The specific item analysis showed that, from a total of 110 items for which it was possible to break down the information, six went entirely to one of the three following categories: a) spending on protection programs, b) resources channeled directly to migrants, and c) migrant detention centers or assisted returns (Table 4). Out of the remaining items, 23 were allocated partially to migrants, that is, only a part of the item was channeled to one of the three categories. The resources spent through the remaining 81 items for the central sector were not channeled directly to migrants.

Of the items allocated entirely to migrant protection or care, the resources from item 22102 were used to buy food for people located at the migrant detention center in Iztapalapa (Mexico City) and for people repatriated from the USA, who are served by INM staff at the northern Mexican border, within the framework of the Humane Repatriation Program. Meanwhile, the resources from item 44102 were used to transfer foreigners through assisted return programs. In addition, the resources from item 44105 went to pay the volunteers who attended the Institute during the Paisano Program promotion days, giving support and advice to migrants in the three time periods when the program takes place (Easter, summer and winter). The last three items, 62201, 62202, and 62903, went entirely to migrant detention centers.



Table 4

Specific budget items of the INM expenditures, where all the resources spent under the item were channeled to migrants

Budget Item Number	Budget Item Name	Amount spent (MXN)	Amount spent
			USD
22102	Food Products for People Derived from the Provision of Public Services in Health, Education, Social Rehabilitation, and Other Facilities	391,240	31,475
44102	Expenses for Passenger Transport Services	3,895,598	313,402
44105	Support for Volunteers Participating in Various Federal Programs	2,700,000	217,216
62201	Construction Projects for Non-Residential Buildings	130,837,109	10,525,913
62202	Maintenance and Rehabilitation of Non-Residential Buildings	6,605,168	531,389
62903	Construction Supervision Services	9,566,170	769,603
Total of all 6 items		153,995,285	12,388,998

Source: Prepared by the author with information from the SEGOB and the INM, 2011. For more information, see the methodological note.

Finally, important amounts were used, in different ways, to serve migrants under some other budget items. These include item 27101, Wardrobe and Uniforms, 33604, Printing and Production of Information Materials, and 36601, Dissemination of Messages about Government Activities and Programs. For the first item, a total of 30.5 million pesos were allocated or 2.45 million USD. Out of this amount, 99 per cent of the money was spent on uniforms for staff working on one of the four migrant protection programs. A similar situation can be observed regarding item 33604, Printing and Production of Information Materials, where 93 per cent of its 13.8 million pesos or 1.1 million USD were used to print guides delivered within the framework of the Paisano Program. Finally, from a total of 155.5 million pesos or 12.5 million USD under item 36601, Dissemination of Messages about Government Activities and Programs, 67 per cent went to advertise protection programs, including campaigns to combat the kidnapping of migrants and to fight and prevent human trafficking.

To summarize, we could say that out of the total expenditures considered in this analysis for the central sector, which amount to 2,279 million pesos or 183.34 million USD, 13 per cent went to migrant protection programs, while 7 per cent were used for the construction of new migrant detention centers and the maintenance of the existing facilities. Finally, the resources spent directly on migrants, including expenses for food, medicine and information guides, represented 1 per cent of the total spent in 2011. The rest of the expenditures (79%) of the central sector were channeled to several operational issues that were not strictly related to migrant protection programs.



7.2. Foreign sector: Regional INM delegations throughout the country

The total budget spent in the Foreign Sector was 578 million pesos, representing 20 per cent of the INM's total budget for 2011 and 20 percent of the budget that could be analyzed.¹⁹ Almost 3 out of every 4 pesos spent by the regional offices were channeled through seven specific items (Table 5). Among these, 1 in 3 pesos were spent under item 33801, Surveillance Services, amounting to 185 million pesos. Next, there came a travel-expense related item (44102), where 67 million pesos were spent and one related to food products for people derived from the provision of public services at migrant detention centers (22102), with 62 million pesos spent. A percentage of each of these items went to a category that aims to provide migrant care –as shown in Table 5 and detailed in the following section.

Table 5

Budget Items with the largest budgetary allocations in the foreign sector, 2011 (Mexican pesos)

Budget Item Number	Budget Item Name	Amount Spent in the Item	% Share of the Total Spent on the Foreign Sector	Amount Spent through the Budget Item on Migrants	% of the Budget Item's Resources that Went to Migrants
33801	Surveillance Services	185,706,515	32%	9,697,356	6%
44102	Expenses for Passenger Transport Services	67,076,399	12%	1,057,870	1%
22102	Food Products for People Derived from the Provision of Public Services in Health, Education, Social Rehabilitation, and Other Facilities	62,881,959	11%	2,788,625	4%
35801	Laundry, Cleaning and Hygiene Services	40,857,134	7%	837,046	2%
32201	Leasing of Buildings and Premises	26,189,393	5%	995,491	3%
37504	National Travel Expenses for Civil Servants in the Course of their Official Duties	21,668,937	4%	3,786,201	17%
31101	Electric Power Service	20,654,123	4%	811,301	4%
Total of all 7 items		425,034,460	73%	-	-
Total amount spent through the Foreign Sector		578,563,821	100%	-	-

Source: Prepared by the author with information from the SEGOB and the INM, 2011. For more information, see the methodological note.

¹⁹ See the methodological annex included in this document.

7.2.1. Budget spent at the regional delegations and channeled to migrants

A little over 42 million pesos (8%) out of 578 million pesos were channeled to one of the following categories: (a) spending on protection programs, (b) resources channeled directly to migrants, and (c) migrant detention centers or assisted returns. This expenditure is distributed in 53 specific items.²⁰

The 42 million pesos that went to one of the three mentioned categories were structured as follows: 30.7 mdp went to migrant protection programs (73%), 8.5 mdp went to migrant detention centers and assisted returns (20%), and 2.8 mdp went directly to migrants (7%). The majority of the resources channeled to one of these three categories, 35 million (83% of the allocated total), belong to three objects of expenditure, in order of importance: 3700 (Transportation and Travel Expenses), 13.1 million pesos spent; 4400 (Social Aid), 12.5 million pesos; and 3300 (Professional, Scientific, Technical and Other Services), 9.7 million pesos.

Most of the 42 million pesos are distributed in seven main items. They amount to 34 million pesos, representing 81 per cent of the total resources channeled to migrants (Table 6). The one with the most resources is item 44105, Support to Volunteers Participating in Various Federal Programs, where 11.49 mdp were allocated. Similarly to the Central Sector, virtually all spending under this item was channeled to people who served as volunteers to support the INM in Paisano Program-related activities.

The next item, in order of importance, is item 33801, Surveillance Services, where 9.69 million pesos were assigned. Slightly more than half of these resources, 4.98 million (51%), were used to hire surveillance services for Beta Group facilities at the Regional Delegation in Sonora. Another significant share of the resources went to the Regional Delegation in Tlaxcala: 2.62 million pesos (27%). These resources were channeled to surveillance services for the local sub-delegation of Apizaco, which includes the migrant detention center in that city.

Four of the seven items shown in Table 6 pertain to travel expenses and airfare (37601, 37504, 37105, and 44102), amounting to 10.62 million pesos. Three quarters of these resources, 7.79 million, were used to pay the travel expenses of the Institute's staff working within the framework of migrant protection programs, particularly for OPIs and Beta Group staff. The remaining 2.87 million pesos (27%) went to pay for travel expenses within the framework of assisted return programs.

²⁰ The resources spent through the remaining 41 specific items of the foreign sector were used on activities related to migration management and control.



Table 6**Budget Items with the largest budgetary allocations for migrants in the foreign sector, 2011 (Mexican pesos)**

Budget Item Number	Budget Item Name	Amount spent on protection programs	Amount that went directly to migrants	Amount spent on migrant detention centers and/or assisted returns	Total (per budget item)
44105	Support for Volunteers Participating in Various Federal Programs	11,494,624	0	0	11,494,624
33801	Surveillance Services	6,553,879	0	3,143,477	9,697,356
37601	Travel Expenses Abroad Associated with Public and National Security Programs	2,971,341	0	1,823,418	4,794,759
37504	National Travel Expenses for Civil Servants in the Course of their Official Duties	3,306,231	0	479,970	3,786,201
22102	Food Products for People Derived from the Provision of Public Services in Health, Education, Social Rehabilitation, and Other Facilities	0	2,543,702	244,923	2,788,625
44102	Expenses for Passenger Transport Services	520,969	0	536,901	1,057,870
37105	International Airfares Associated with Public and National Security Programs	1,001,160	0	32,123	1,033,283
Total by category		25,848,204	2,543,702	6,260,812	34,652,718

Source: Prepared by the author with information from the SEGOB and the INM, 2011.

Finally, within the 7 main items of expenditure that nourish the Foreign Sector, 2.5 million pesos went directly to migrants. The largest share, 1.59 million pesos (63%), was channeled to one of the four migrant protection programs. The provisions given by the Beta Groups to migrants represent 87 per cent of this expenditure. The Beta Groups that received more resources were the ones that work in Chiapas (376,530 pesos – 27%), Baja California (261,089 pesos – 19%), and Sonora (231,891 pesos – 17%).²¹

The amount channeled to feed migrants at migrant detention centers, and during their trip back to their countries of origin, was 1.14 million pesos. This figure equals 37 percent of the money spent directly on migrants in the Foreign Sector. Most of these resources were spent by the regional delegations in Tlaxcala (365,445 pesos – 39%) and Yucatán (320,311 pesos – 34%). In both cases, the resources were used to purchase food and water for migrants at migrant detention centers.

²¹ These are percentage shares of the 1.39 million allocated to the four migrant protection programs.

8. Conclusion

The various efforts made within the framework of the Open Government Partnership have gained increased access to a variety of information generated by the Mexican Federal Public Administration. However, very few initiatives have included such close collaboration between public agencies and a civil organization. This document presents a summary of the process and, in addition, a general analysis of the National Migration Institute's budget for 2011.

It is worth noting that this exercise to identify the public budget from a migration rights perspective is ground breaking. Thus, it could become a benchmark for future efforts to identify resources in other units of the Mexican Federal Public Administration and in other countries, as well as for different agendas. It also represents an example of a "good practice" on how to create synergies between governments and civil society organizations within the framework of the Open Government Partnership.

This collaborative work shows that classifying or building a public budget from a human rights perspective is not an easy task. The challenge increases when we are dealing with such a diverse population group as that of migrants. This collaborative work between Fundar and the main public agencies responsible for migration issues is a first crucial step to integrate a rights perspective into the budget of the federal public administration, which will benefit migrants and their families in our country.

However, the resources spent on migrant protection by other federal public administration agencies are yet to be identified. Including, but not limited to, the resources spent on this issue by the Secretariat of Public Education, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Health, the Secretariat of Labor and Social Welfare and the National System for Integral Family Development.

Similarly, and on the basis of the analysis shown in this paper, the need to modify the nature of the budget is clear. This, because the actual use of the resources generated by the payment of migratory duties, which are regulated by the Federal Tax Act, is a complex process. Therefore, the entire INM budget must be explicitly authorized in the Federal Expenditure Budget, which is passed annually.

Another step that would allow significant progress for the protection of migrants would be for the Chamber of Deputies to define, through the PEF, the minimum resources necessary to:

1. Operate the four migrant protection programs: Beta Groups, the Humane Repatriation Program, the Paisano Program, and Child Protection Officers.
2. Benefit migrants directly (food, medical care and information guides).
3. Guarantee the regularization of migrants. This, because prior to the publication of the Migration Act (Ley de Migración) in 2011, the regularization of foreigners in Mexican territory was provided through agreements published by the Commissioner of the INM, while the Migration Act now provides for the permanent regularization of foreigners in Mexican territory.

Regarding migrant protection programs, it is important to identify a permanent place for OPIs, since it would then be possible to define the scope of their duties for the protection of migrant children and adolescents, and set a fair remuneration that would take their efforts, dedication and qualifications into account. Also, the Humane Repatriation Program, which aims to provide humanitarian assistance to repatriated Mexicans who were deported from the United States, does not have enough staff exclusively dedicated to its task. Thus, it needs to be provided with a sufficient workforce; and a post suitable to the PRH's assigned task must be defined.



9. Addendum: The INM Budget analyzed under a Human Rights Based Approach²²

Historically, being a migrant has entailed aspects of vulnerability, largely because migrants have been discriminated against both in terms of access to basic services as well as recognizing and guaranteeing their rights. Much of the progress achieved to improve their condition in Mexico was possible after a very long process. Many causes trigger the violation of the rights of migrants, such as exploitative conditions, cheap labor, repressive measures against them, and a lack of free and simple access to social and legal services. The lack of public policies from a human rights approach is another cause. The same can be said about the failure to distribute resources directly to protect and guarantee migrants' rights, assuming that it is impossible to guarantee the rights of migrants without funds.

Recently, at Fundar, we have focused in the last two issues by analyzing the budget spent by the National Migration Institute (INM) in 2011. This, with an aim to link human rights to the items of the budget spent by the Institute and to identify the amount of resources that are channeled to the protection of the migrants' rights. After identifying actual spending related to each specific budget item, which is reflected in the 2011 budget matrix, and considering 24 rights, a link was established between the two categories: budget and human rights.²³

Several difficulties and restrictions were encountered while mapping the connections between our list of rights and the specific budget items of expenditure. However, we were able to identify that a great number of migrant rights are not reflected in the budget items. Similarly, the analysis showed that the amount effectively spent on protecting and guaranteeing the rights of migrants was only a minimal share of the 2011 executed budget.

Table 7 shows the funds that the INM allocated to guaranteeing the rights of migrants. Out of a total budget of around 2,943 million pesos or 236.76 million USD spent by the INM in 2011, only 277 million pesos or 22.28 million USD went directly to guarantee the rights of migrants (9% of the total). Of these 277 million, 54 per cent was channeled to migrant detention (the rights of detainees) and 42 per cent to information campaigns, guides, etc. (right to access to information). This means that only 11.6 million pesos or 93,322 USD (0.4% of the INM's total budget) were used for guaranteeing basic rights: adequate judicial protection, food, and personal security.

²² By Silvia Ruiz Cervantes (silvia@fundar.org.mx) and Rodolfo Córdova Alcaraz (rodolfo@fundar.org.mx).

²³ The rights included were: the right to life, the right to a record and identity, the right to a name, the right to a nationality, the right to health, the right to not be held in slavery or servitude, sexual and reproductive rights, the right to seek asylum or shelter, the right to diversity and equality before the law and to non-discrimination, the right to liberty and personal security, the right to recognition as a person before the law, the right to the procurement and delivery of justice (including the right to due process and the right to an effective remedy), the right to an adequate judicial protection (including the right to an interpreter, the right to consular protection and the right to receive legal advice), the right to interculturality and multiculturalism, the right to access information, the right to legal security, the right to compensation for damage, the rights of persons deprived of liberty, the right to the preservation of the family unit or the right to protection of the family, the right to freedom of movement and residence, the right to education, the right to work, the right to an adequate standard of living, and the right to freedom of association.



Table 7**Budget of the INM channeled to guaranteeing the rights of migrants, 2011**

Right	Central sector (MXN)	Foreign sector (MXN)	Total (both sectors) (MXN)	Total (both sectors) (USD)	Share of the total spending that went directly to migrants' human rights
Access to information	116,658,931	19,823	116,678,754	9,386,867	42%
Adequate judicial protection	5,254,388	0	5,254,388	422,718	2%
Food	391,240	2,880,661	3,271,901	263,226	1%
Personal security	0	3,067,521	3,067,521	246,783	1%
Rights of persons deprived of liberty	147,008,446	2,125,023	149,133,469	11,997,866	54%
Total	269,313,005	8,093,028	277,406,033	22,317,460	100%

Source: Prepared by the authors with information from the INM, 2011.

Table 8 shows that the budget channeled through the INM has an important bearing in terms of current expenses, the staff working in migrant protection programs, and the deportation process. This concerns, among other things, wages, bonuses, and social security services. In 2011, these resources amounted to 158 million pesos or 12.71 million USD; that is, 13 times the amount of resources that the INM spent on the protection of basic rights for migrants.

Finally, it is worth mentioning that the analysis allowed us to identify specific items of expenditure related to cleaning products, uniforms and equipment which are not a right on themselves, but could work as an aid to exercise some other rights. This shows that there is no direct relation between the specific items and human rights, which could be read as proof that the public budget is not built from a rights perspective. Therefore, it is possible to conclude that the INM's public programs are not developed from a human rights approach.

September 2013

Table 8**INM budget funds spent to ensure the labor rights of people who work in the migrant protection programs and during the migrant deportation process, 2011**

Right	Central sector (MXN)	Foreign sector (MXN)	Total (both sectors) (MXN)	Total (both sectors) (USD)
Food	51,827	0	51,827	4,169
Labor rights	107,836,331	21,238,189	129,074,520	10,384,113
Health	16,000,319	512,796	16,513,115	1,328,489
Security (surveillance)	9,697,356	0	9,697,356	780,157
Personal security	0	1,255,612	1,255,612	101,015
Housing	1,995,669	0	1,995,669	160,553
Total	135,581,502	23,006,597	158,588,099	12,758,496

Source: prepared by the authors with information from the Ministry of the Interior and the INM, 2011.

Note: The protection programs included were Beta Groups, the Paisano Program, the Humane Repatriation Program, and Child Protection Officers.

Annex 1 - Proposal submitted by Fundar to the Ministry of the Interior within the framework of the Open Government Partnership

Proposal for the creation of an Annex for Migrants to the 2013 Federal Expenditure Budget within the framework of the Open Government Partnership²⁴

The Mexican Constitution, as well as various international treaties and the Migration Act published in the Official Gazette of the Federation on May 25th 2011 explicitly recognize the Mexican State's obligation to respect, protect, ensure and promote the human rights of migrants in Mexico regardless of their nationality or immigration status. While the Migration Act and its Regulations (yet to be issued) do not provide for a change to the organic or occupational structures of migration agencies, which is a necessary condition to achieve a real impact on the budget, the fact is that financial, material and human resources are needed to implement the essence of the Act. Without these resources, ensuring rights becomes an even more complicated task.

A first step in this direction can be identified in Provisional Article 25 of the 2012 Federal Expenditure Budget (PEF), which states that "in order to comply with the obligations established by the Migration Act, during fiscal year 2012, the agencies and entities of the Federal Public Administration and the Office of the National Attorney-General will make the necessary budgetary adjustments, for a minimum amount equivalent to 500 million pesos, so that the obligations contained therein are met." However, if migrants are to freely exercise their rights, mainstreaming public spending is important. In other words, those agencies that must guarantee certain right(s) by law should have funds previously allocated to do so.

For its part, Recommendation 23 of the international Open Government Partnership (OGP)²⁵, of which Mexico is a member, raises the challenge of formulating information to assess the efforts of the Mexican government to comply with its human rights obligations. Such information should include the breakdown of budgetary resources and their classification according to the different population groups they benefit. In that way, creating an Annex for Migrants that integrates the budget to guarantee their rights could work as a pilot project to begin creating annexes to the 2013 PEF for all sectors of the population.

²⁴ Document prepared by Rodolfo Córdova (rodolfo@fundar.org.mx)

²⁵ For more information, see <http://www.opengovpartnership.org/>

Furthermore, creating an Annex for Migrants to the 2013 PEF would be the most appropriate tool to ensure the allocation of sufficient resources to advance the protection of the rights of national and foreign migrants in the country, regardless of their migration status. The basis for the construction of this annex should be the rights that the Mexican State is required to guarantee according to its Constitution, international treaties and other internal regulations. Table 1 shows a an initial thematic proposal of some of the fundamental rights that should be respected and guaranteed, and upon which the Annex for Migrants could be constructed.²⁶

Finally, it is important to emphasize that every human right is also comprised of specific rights. For example, the right to a name and identity is composed of at least six rights:

1. The right to an identity.
2. The right to be registered immediately after birth.
3. The right to the preservation and restoration of the name and surname.
4. The right to have a different name and be recognized as a different person, consistent with a sex-gender identity change process.
5. The right to be registered in accordance with the new sex-gender identity.
6. The right to have the Civil Registry correct the name of a person whether because of a previous error, because the person identifies with a name different from the one registered, or because of gender-identity reassignment.

It is important to keep this in mind in order to advance on the analysis and specific construction of each right presented in Table 9. At the same time, it will be useful as a starting point to implement differentiated policies for each of the agencies that should be involved in ensuring each particular right.

²⁶ It should be noted that a similar exercise has already been done by the mission of the United Nations Children's Fund (UNICEF) and resulted in the creation of Annex 24, "Resources for the care of children and adolescents" (Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes) to the 2012 PEF

Table 9
Thematic classification of human rights and the agencies involved

Human Right	Thematic Classification	Agency(ies) *
Right to life	Survival (minimal requirement to exercise other rights)	- Federal Public Administration
Right to a name and identity		- Ministry of the Interior - Local civil registries - Federal Electoral Institute (Instituto Federal Electoral)
Right to health		- Ministry of Health (Secretaría de Salud) - Mexican Institute of Social Security (Instituto Mexicano del Seguro Social)
Right to not be held in slavery or servitude		- Secretariat of Labor and Social Welfare (Secretaría del Trabajo y Previsión Social)
Sexual and reproductive rights	Protection	- Ministry of Health
Right to seek asylum or shelter		- Ministry of the Interior - National Migration Institute (Instituto Nacional de Migración) - Mexican Commission for Refugee Assistance (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados)
Respect for diversity under equal conditions, and non-discrimination		- Ministry of the Interior - National Migration Institute
Right to liberty and personal security		- Ministry of the Interior - National Migration Institute
Right to recognition as a person before the law		- Ministry of the Interior - National Migration Institute
Right to the procurement and delivery of justice (including the right to due process and the right to an effective remedy)		- Ministry of the Interior - National Migration Institute - Office of the National Attorney-General (Procuraduría Federal de la República) - Judicial Branch
Right to an adequate judicial protection (including the right to an interpreter, the right to consular protection and the right to receive legal advice)		- Ministry of the Interior - National Migration Institute - Federal Institute of the Public Defender's Office (Instituto Federal de Defensoría Pública) - Ministry of Foreign Affairs (Secretaría de Relaciones Exteriores)
Right to interculturality and multiculturality		- Judicial Branch - National Commission for the Development of Indigenous Peoples (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas)
Right to access information		- Ministry of the Interior - National Migration Institute
Right to legal security		- Ministry of the Interior - National Migration Institute
Right to compensation for damage		- Ministry of the Interior - National Migration Institute - Office of the National Attorney-General (including the



Human Right	Thematic Classification	Agency(ies) *
		Special Prosecutor for Crimes of Violence against Women and Human Trafficking, [Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de
		Personas]) - National System for Integral Family Development (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia)
Rights of persons deprived of liberty		- Ministry of the Interior - National Migration Institute
Right to the preservation of the family unit or the right to protection of the family		- Ministry of the Interior - National Migration Institute - National System for Integral Family Development - National Commission for the Development of Indigenous Peoples
Right to freedom of movement and residence		- Ministry of the Interior - Ministry of Transportation and Communications (Secretaría de Comunicaciones y Transportes)
Right to education		- Secretariat of Public Education (Secretaría de Educación Pública) - National Commission for the Development of Indigenous Peoples
Right to work		- Secretariat of Labor and Social Welfare - Ministry of Social Development (Secretaría de Desarrollo Social) - National Commission for the Development of Indigenous Peoples
Right to an adequate standard of living	Development	- Ministry of Social Development - Ministry of the Agrarian Reform (Secretaría de la Reforma Agraria) - Secretariat of Economy (Secretaría de Economía) - Secretariat of Agriculture, Livestock, Rural Development, Fisheries and Food (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), and other agencies from the sector - Bank of Mexico (Banco de México) (remittances) - Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros - National Commission for the Protection and Defense of Users of Financial Services (Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros) - Financiera Rural
Right to freedom of association		- Secretariat of Labor and Social Welfare

Source: Prepared by the author with data from: Human Rights Commission of the Federal District (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, CDHDF). 2008. *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la CDHDF* (CDHDF Catalogue for the Classification and Research of Human Rights Violations). Available at:

http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/2009/02/catalogo_investigacion_violaciones.pdf; Calleros, J. 2009. *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México* (The National Migration Institute and the Human Rights of Migrants in Mexico), Ministry of the Interior – National Migration Institute; and the Migration Act.

* The National Human Rights Commission and other public human rights bodies should be involved in the surveillance of each of these rights.

Annex 2 - Brief overview of the INM's four migrant protection programs

The **Paisano Program** is a permanent instrument of the Federal Government that aims to ensure that Mexicans who live outside the country, particularly in the United States and Canada, have full knowledge of their rights and obligations when they enter, traverse, and leave Mexican territory. Thanks to its inter-agency character, with contributions from 21 Federal Government agencies and entities, the Paisano Program can offer a wide range of accommodations to benefit Mexicans, particularly during the three seasons when it steps up its labor every year: Easter, summer and winter. It should be noted that this model of collaboration is replicated at the state and municipal levels; the program also joins efforts with the civil society.

The objective of the **Humane Repatriation Program** is to ensure the best reception conditions for repatriated Mexicans deported by US authorities, guaranteeing that their immediate needs are met when they return to Mexican territory, by providing different kinds of support, such as: information and guidance, food, a way to communicate with family members, health care, shelter, local transportation, and transportation to their communities of residence or origin. The program works through inter-institutional collaboration among all three levels of government, civil society organizations, international associations, and the private sector.

The **Migrant Protection Beta Groups** are specialized rescue and first aid teams that offer humanitarian and legal assistance, as well as guidance about rights, for migrants travelling through our country, regardless of their nationality or migration status. Until 2012, the INM had 21 Beta Groups at the national level, formed by officials from the three levels of government, which carried out their work in 9 states: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Chiapas, Tabasco, Veracruz, and Oaxaca. The Beta Groups perform their activities based on four operational areas of prevention and care: guidance, social and humanitarian assistance, rescue operations, and legal assistance.

Within the framework of the Inter-agency Roundtable on Unaccompanied Migrant Children and Adolescents and Migrant Women (Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNA No Acompañados y Mujeres Migrantes), a model for the protection of the rights of repatriated, unaccompanied migrant children and adolescents was established. The model included the creation of **Child Protection Officers (OPI)**. The OPIs are Federal Migration Agents dedicated to ensure that the rights of migrant children and adolescents, particularly when they are unaccompanied, are respected. Currently, the INM has 543 OPIs in its 32 regional delegations. The OPIs are selected according to a profile prepared by the National System for Integral Family Development (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, SNDIF) and receive constant and specialized training. Their tasks are to: 1) safeguard the physical and mental integrity of children and adolescents; (2) immediately provide basic rest, clothing, food, and health services; (3) facilitate communication between NNAs and their families through free phone calls; (4) keep the child or adolescent informed about his or her migration status, using friendly and age-appropriate language; and, 5) escort migrant children and adolescents during the repatriation process.



Annex 3 - Methodological Note

The information presented in this document is official information submitted by the SEGOB, data from Category 1000 (Personal Services), and by the INM, data for Category 2000 and subsequent categories, both for the Central Sector and the Foreign Sector within the framework of the Open Government Partnership. Based on this information, Fundar, Center for Analysis and Research, carried out an initial analysis of the figures, which is presented in this document and in the annex as a matrix.

The information on the budget spent in 2011 is classified into four categories: a) amount spent on each item, b) spending on protection programs, c) resources channeled directly to migrants, and d) migrant detention centers or assisted returns.

In turn, these categories are subdivided into the following columns:

1. Column A: The amount spent for each object of expenditure (the sum of all specific items belonging to an object).
2. Column B: The amount spent for each specific item of expenditure.
3. Column C: The amount used to operate the migrant protection programs.
4. Column D: The resources that went to migrant protection programs as a percentage share of the total amount spent for each specific item of expenditure.
5. Column E: The amount that went directly to migrants.²⁷
6. Column F: The resources that went directly to migrants as a percentage share of the total amount spent for each specific item of expenditure.
7. Column G: The amount allocated to migrant detention centers or assisted returns.
8. Column H: The resources that went to migrant detention centers or assisted returns as a percentage share of the total amount spent for each specific item of expenditure.

Regarding the matrix, it is also worth mentioning that we used color-coding in order to facilitate reading and interpreting the figures. Items shaded in blue, are items where 100 percent of the resources spent were channeled to one or more of the following categories: a) spending on protection programs, b) resources channeled directly to migrants, and c) migrant detention centers or assisted returns. Items shaded in green are items where a percentage

²⁷ This column includes data on resources spent on goods or products that went directly to migrants, particularly food, medicines and information guides

of the money spent went to one or more of the above-mentioned categories as well. Items shaded in orange are those where no money was spent in these three categories. Finally, those marked in yellow are those where it was not possible to break down the information to identify whether any portion of the resources went to the categories under study.

Challenges during the classification of budgetary data

As shown by the different colors used in this matrix, thanks to the collaboration among the SEGOB, the INM, and Fundar, it was possible to break down the information for almost all of the items. However, it is essential to note that there were some limitations while breaking down the data from 14 items belonging to Category 1000 (Personal Services); and that the data on 14 items in Category 3700 (Transportation Services and Travel Expenses) and two items from Category 3900 (Other General Services) could not be disaggregated at all.

Regarding the 14 items from Category 1000, the greatest challenge concerned issues relating to Child Protection Officers (OPIs) and migration agents who work within the framework of the Humane Repatriation Program (PRH). This was mainly because not all people trained as OPIs spend 100 percent of their time caring for unaccompanied Mexican and foreign children and adolescents. A similar situation arises with the staff that works within the framework of the PRH, since not all of them devote 100 percent of their time to support Mexicans repatriated from the United States.

The challenges to disaggregate the data, and even to estimate the time that an OPI dedicates to care for children and adolescents (NNAs), merits a detailed explanation that goes beyond the scope of this document. However, it is important to note that the central challenge for breaking down the information consists in identifying the time that each OPI spends on caring for a NNA, since the length is not fixed. Each regional delegation—that is, the INM’s representation in each state—serves a different number of NNA. Even within each regional delegation, differences among local sub-delegations may be observed. For example, at the regional delegation in Chiapas, the number of OPIs and the time that they devote to the care of NNA is not the same for the local sub-delegation in Tapachula as for the local sub-delegation in Tuxtla Gutiérrez.

This happens, largely, because not all of the local sub-delegations have migrant detention centers assigned to them. The only five local sub-delegations where the staff trained as OPI dedicate 100% of their time to care for children and adolescents are: Acayucan (Veracruz), Iztapalapa (DF), San Luis Potosí (San Luis Potosí), Tapachula (Chiapas), and Tenosique (Tabasco). From a total of 362 persons trained as OPIs, 28 are assigned to these delegations (as of



2011). This means that only 28 OPIs (8%) spend 100 per cent of their time caring for NNAs. In contrast, 334 OPIs (92%) dedicate only a fraction of their time to the task.

In order to quantify the time that these 334 people devote to caring for NNAs and what it means in terms of salary and wages (the time spent on protection activities versus the time devoted to migration management and control), the INM carried out an unprecedented exercise. It consisted on measuring the length of time spent by each OPI to care for each child and adolescent in the five local sub-delegations. To do this, the 28 OPIs working at the five local sub-delegations were analyzed as a case study. In their case, the Institute estimated that the interviews (initial and deep or role-play) with each child or adolescent could range from 15 (San Luis Potosí) to 90 minutes long (Iztapalapa). Additionally, the time spent by the OPI to transfer each NNA, when the situation warrants it, must be taken into consideration; it oscillates between 30 (Tapachula) and three thousand minutes (Iztapalapa).

The complexity of the exercise prevented the generation of an estimate and a specific breakdown for the 334 OPIs that were not assigned to these five local sub-delegations in 2011. Therefore, this document shows the total figures in terms of wages and benefits—everything that pertains to Category 1000— for all 362 individuals.

Regarding Child Protection Officers, the CRII collaborated with the Migration Studies Center to analyze the real time that an OPI devotes to each child under INM custody.

The case of the staff that works within the framework of the PRH is a different story. The first difference is that not all repatriated persons receive attention from INM staff at the reception sites in the Mexican northern border.²⁸ It is important to note that this is partly because of a lack of economic and material resources, particularly in Nogales (Sonora), Tijuana, and Mexicali (both in Baja California). The second difference concerns the data for the resources spent on the PRH for Category 1000, where only the salaries and wages of the 14 public servants located in the Federal District were included. This means that the majority of the staff who perform migrant care activities within the framework of the PRH was not included in the analysis, since all of them (50 persons) are located in the six Mexican states bordering the United States.

In short, the Category 1000 figures for OPIs are overestimated; however, the figures for the PRH staff, which are underestimated, may balance them to an extent. This is certainly one of the lines of inquiry that may arise from this collaborative effort by the SEGOB, the INM and Fundar.

²⁸ According to the INM's data, virtually all Mexican and foreign NNAs are served by OPIs.

Finally, the data from 14 Category 3700 (Transport Services and Travel Expenses) items for the central sector could not be disaggregated according to the categories used in this analysis: a) spending on protection programs, b) resources channeled directly to migrants, and c) migrant detention centers or assisted returns. According to the information provided by the INM, the reason is that travel expense data is catalogued by traveler and not based on the agency's thematic agenda. This presents another area of opportunity for the future. Additionally, it was not possible to disaggregate the information for two specific items from Category 3900, Other General Services, particularly item 39401 –Expenditures due to Decisions by a Competent Authority– and item 39801 –Payroll Tax–, which are executed directly by the SEGOB.

Finally, in the English version some amounts were converted from Mexican pesos into US dollars when it was considered relevant by the authors.



