

Las
políticas
migratorias
en los
estados
de México
Una evaluación



Las políticas migratorias en los estados de México

Una evaluación

Rafael Fernández de Castro
Rodolfo García Zamora
Roberta Clariond Rangel
Ana Vila Freyer
Coordinadores



ITAM



Universidad
Autónoma de
Zacatecas

Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO • 2007

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, agosto del año 2007

© 2007

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

© 2007

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS

© 2007

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-970-701-956-0

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Introducción

Rafael Fernández de Castro

Rodolfo García Zamora

Roberta Clariond

Ana Vila Freyer

EL FENÓMENO migratorio en México es en principio un asunto de competencia federal; sin embargo, dado que la migración ha adquirido en el país una marcada importancia demográfica, económica, política, social e incluso cultural, los gobiernos estatales se han involucrado de una forma más directa en dicha realidad. La emigración de mexicanos hacia Estados Unidos ha adquirido una importancia cada vez mayor, al registrarse una multiplicación de las regiones de origen y de destino, y el surgimiento de un patrón migratorio de carácter nacional y no meramente regional como sucedía antes de la década de 1970 (Conapo, 2006).

Asimismo, en este sexenio, la cuestión migratoria se convirtió en un asunto decisivo de la relación bilateral con Estados Unidos, impulsada por el gobierno mexicano que, con una posición mucho más propositiva, dedicó un esfuerzo importante a la negociación de un acuerdo migratorio con el gobierno estadounidense. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 afectaron dichas negociaciones pues obligaron a cambiar las prioridades de Estados Unidos a la seguridad y la lucha antiterrorista. Sin embargo, la migración logró posicionarse en el debate tanto bilateral como nacional y adquirir una importancia histórica e impulsar en ambos países la aparición de nuevos actores locales, que buscan cooperar en la difícil búsqueda de soluciones o medidas de acompañamiento a este fenómeno.

La migración involucra aspectos de políticas públicas que rebasan la capacidad federal para brindar una atención especializada a las diferentes situaciones desencadenadas por este proceso a nivel local, lo que hace cada vez más importante el papel que desempeñan los municipios y estados. En los últimos años, los estados han implementado una serie de políticas migratorias y programas públicos de atención al migrante, independientes del gobierno federal, que buscan disminuir los efectos negativos de la migración a nivel municipal y brindar mayor información sobre los riesgos de emigrar. La necesidad de reconocer y evaluar los esfuerzos de estos nuevos actores,

cuya influencia trasciende la esfera nacional al participar activamente en la relación bilateral es la motivación que impulsa a este estudio.

EVOLUCIÓN DEL FENÓMENO MIGRATORIO EN LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

La migración mexicana hacia Estados Unidos ha estado presente en las relaciones bilaterales desde el siglo XIX, cuando las compañías de ferrocarril y los agricultores del suroeste de Estados Unidos iniciaron un proceso de reclutamiento de trabajadores mexicanos, ofreciéndoles dinero en efectivo como un incentivo para ir a trabajar al norte. Estos “enganchadores” reclutaban trabajadores no sólo en la frontera, sino también en el interior del país, en estados como Michoacán y Zacatecas, lo que propició el inicio de una cultura de emigración en varias regiones mexicanas.

La Segunda Guerra Mundial incrementó la necesidad estadounidense de mano de obra mexicana en especial para el campo, lo que llevó a la firma del Programa Bracero entre ambos gobiernos para la contratación de trabajadores temporales agrícolas de 1942 a 1964. Durante estos años, se estima que México proporcionó 4.5 millones de trabajadores (Alba, 2002). No todos los trabajadores que participaron en el programa regresaron a México; muchos se quedaron en Estados Unidos, creando redes sociales que los vincularon con sus comunidades de origen. Por consiguiente, el reclutamiento continuo y formalizado de trabajadores mexicanos generó un patrón migratorio autosuficiente impulsado por estas redes sociales y la demanda laboral en Estados Unidos (Massey *et al.*, 2002). Posteriormente, las crisis económicas de los años setenta, ochenta y noventa en México contribuyeron a sustentar esta dinámica.

En las décadas de 1960 y 1970, el gobierno mexicano intentó renegociar con Estados Unidos un nuevo programa de trabajadores temporales. Ante la falta de interés del gobierno estadounidense y considerando que un sistema migratorio informal –caracterizado por un patrón circular y una intensificación del flujo migratorio– había sustituido dicho programa, México decidió adoptar la política de la “no política”: el gobierno mexicano se retrajo y rechazó involucrarse activamente en el manejo del fenómeno migratorio, concentrándose básicamente en proporcionar protección consular a los mexicanos en Estados Unidos (Alba, 2002).

En Estados Unidos el flujo migratorio cada vez mayor no pasó inadvertido. Tradicionalmente, la política migratoria estadounidense se ha caracteriza-

do por ser unilateral, enfocada en controlar la inmigración legal y evitar la indocumentada. Para finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, diversos grupos antiinmigrantes presionaban al gobierno estadounidense para reformar el sistema migratorio y, en particular, para combatir la inmigración indocumentada. El resultado –después de un largo debate– sería la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986, conocida como IRCA por sus siglas en inglés. Esta legislación incluyó como elementos principales la estipulación, por primera vez, de sanciones a empleadores que contrataran a inmigrantes indocumentados con pleno conocimiento, así como una amnistía para aquellos inmigrantes que pudieran comprobar su residencia continua en Estados Unidos antes de 1982 y no tuvieran antecedentes penales.

Los resultados de esta ley no fueron los esperados. Por un lado, las sanciones a empleadores no se aplicaron de forma contundente, lo que mantuvo intacta la demanda laboral de mano de obra inmigrante en Estados Unidos; sin embargo, sí se generaron prácticas de subcontratación y contratación informal que resultaron en perjuicio de los trabajadores inmigrantes. Por otro lado, con la amnistía se legalizaron más de 2 millones de mexicanos lo que fortaleció las redes sociales de inmigrantes y contribuyó a generar una mayor migración por concepto de reunificación familiar (Massey *et al.*, 2002).

Para la década de 1990 era obvio que la IRCA no había logrado sus objetivos y, por lo tanto, crecieron las presiones para limitar la inmigración y, en particular, restringir el acceso de los inmigrantes a servicios públicos y de asistencia social en Estados Unidos. Para minimizar las críticas republicanas a un laxo control migratorio camino a la reelección, el gobierno de William Clinton diseñó una nueva estrategia para controlar el flujo indocumentado, que buscó prevenir cruces potenciales por medio de medidas de control disuasivas, fortificando los cruces fronterizos más transitados. La lógica detrás de estas operaciones era que al reforzar los puntos de cruce y aumentar las probabilidades de arresto, los emigrantes potenciales serían disuadidos de dejar sus comunidades de origen en México ante la mayor dificultad para entrar a Estados Unidos. No se consideró la posibilidad de que utilizaran vías alternas, pensando que la geografía (desiertos, ríos y montañas) funcionaría como una barrera natural. La experiencia de la IRCA se repitió, ya que las consecuencias de estas políticas no fueron las esperadas. La comunidad indocumentada de origen mexicano en Estados Unidos siguió creciendo, al pasar de 2 millones en 1990 a 4.8 millones en 2000 y a 5.3

millones en 2002 (Passel, 2004). Sin embargo, estas medidas tuvieron fuertes e inesperadas consecuencias negativas:

1. Aumentan los riesgos al migrar, lo que se traduce en un trágico incremento en el número de muertes en la frontera.
2. Se consolidan las redes criminales que trafican con personas y documentos falsos.
3. Alteración del patrón circular tradicional que caracterizó la migración entre México y Estados Unidos por más de un siglo frente al incremento en los riesgos y costos de migrar, aumentando el número de personas que se establecen de forma permanente en Estados Unidos.

Aun cuando estas medidas restrictivas no han funcionado e incluso han generado consecuencias nefastas, la política migratoria actual en Estados Unidos sigue enfocada en lograr efectos políticos y electorales mediante la implementación de mayores controles para disminuir la inmigración indocumentada.

Actualmente, y pese a algunos esfuerzos bipartidistas por lograr una reforma migratoria integral, pareciera que en el Congreso de Estados Unidos ha vencido la posición antiinmigrante con la aprobación de una iniciativa que busca reforzar los controles en la frontera por medio de la construcción y ampliación de un muro fronterizo y el incremento en el número de miembros de la patrulla fronteriza. El presidente Bush firmó dicha propuesta de ley; sin embargo, no se aprobó el presupuesto suficiente para la construcción de un muro de la magnitud planeada, por lo que resultó un acto más bien de carácter propagandístico frente a las elecciones legislativas de noviembre de 2006 en Estados Unidos buscando atraer el voto de los republicanos más conservadores. Habrá que esperar para ver si el próximo año el nuevo Congreso con mayoría demócrata, logra impulsar una política migratoria de carácter integral que busque soluciones reales y no sólo aumentar los controles fronterizos.

Por su lado, el presidente Vicente Fox inició su sexenio con un esfuerzo muy decidido para tratar de influir en la política migratoria estadounidense, con miras a negociar un acuerdo migratorio. Este esfuerzo le permitió hacer del tema uno de carácter prioritario en la agenda bilateral y reconocer, por primera vez, que la migración es una responsabilidad compartida y que el *statu quo* era insostenible.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 acabaron con la posibilidad de firmar un acuerdo, ya que Estados Unidos enfocó su agenda interna en la seguridad, lo que cerró la ventana de oportunidad para un acuerdo migratorio bilateral. Este panorama poco optimista no debe traducirse en una vuelta al pasado para el país: México no debe retomar la posición de ignorar el tema migratorio. El flujo neto anual de emigrantes mexicanos hacia Estados Unidos se ha multiplicado, pasando de un promedio anual de 29,000 personas en 1960, a 300,000 en 1990 y a más de 450,000 en los primeros años de este siglo (www.conapo.gob.mx). De los 2,450 municipios que integran la República, en el 96 por ciento de ellos se registra al menos una familia con uno o varios miembros que mantienen algún tipo de contacto con Estados Unidos y solamente en 93 municipios aún no se ha establecido algún vínculo de este tipo (Conapo, 2005). Por lo tanto, con casi el 10 por ciento de la población viviendo en Estados Unidos, México debe empezar a reconocerse como un país de emigrantes y fomentar un debate nacional informado sobre lo que más le conviene, incluyendo la frontera sur, territorio de tránsito de centroamericanos que buscan llegar a Estados Unidos.

Tanto el gobierno como la sociedad mexicana deben tomar conciencia que la migración de mexicanos a Estados Unidos representa tanto un fracaso nuestro como uno de nuestro país, ya que estas personas salen a buscar las oportunidades que México no les brindó. En consecuencia, el gobierno mexicano podría tener un primer acercamiento con sus pares estadounidenses para apoyar en la búsqueda de soluciones al difícil tema migratorio y demostrar que sí hay una corresponsabilidad, creando oportunidades económicas en el país que reduzcan la presión para migrar e incentivos para que los inmigrantes regresen a su país.

Asimismo, México debe prepararse para tarde o temprano poder participar en un programa de trabajadores temporales implementado por Estados Unidos no sólo en cuestiones administrativas, sino también en cómo ordenar la mano de obra mexicana dispuesta a participar y en cómo defender los derechos de los trabajadores mexicanos, apoyándose no sólo en sus consulados, sino también en Organizaciones no gubernamentales, sindicatos y organizaciones latinas en Estados Unidos. Para esto, México va a necesitar contar con una organización suficientemente capaz de regular una potencial participación en un programa de esta índole. Como el fenómeno migratorio ya rebasó la capacidad federal, se necesitará la colaboración de los gobiernos estatales y municipales, los cuales ahora surgen como actores

clave en el tema migratorio no sólo a nivel nacional, sino también en la relación bilateral.

EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Esta necesidad de reconocer los esfuerzos que se están llevando a cabo en México no sólo a nivel federal, sino también local, para atender la migración y sobre todo proteger a los migrantes, es el motivo que nos impulsó a un grupo de investigadores del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) y la Universidad de Guadalajara (UdeG) a evaluar las políticas estatales migratorias con el objetivo de entender el papel que desempeñan los gobiernos de las entidades federativas, su ejecutivo y diversas dependencias en la migración de mexicanos a Estados Unidos.

El proyecto parte de la premisa de que la importancia cada vez mayor del fenómeno migratorio en México, junto a un cambio decisivo a nivel federal en la importancia asignada a la implementación de políticas de atención a migrantes, han abierto espacios de influencia para los gobernadores en la operación de algunos aspectos de la política bilateral entre México y Estados Unidos y en la atención a las diversas situaciones que la migración desencadena. En general, es una expresión del inicio de la descentralización de la política exterior en esta relación bilateral.

El presente estudio inició en 2004, gracias al aporte de la Fundación William and Flora Hewlett. El trabajo comparado en las tesis profesionales de 14 estudiantes de la licenciatura en relaciones internacionales del ITAM contó con la dirección de Rafael Fernández de Castro (ITAM); la asesoría de Rodolfo García Zamora (UAZ) y Basilia Valenzuela Varela (UdeG), así como con la coordinación de Roberta Clariond Rangel y Ana Vila Freyer (ITAM). Los estados analizados son: Chiapas, estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Zacatecas. Su selección se basó en los intereses particulares de los estudiantes, tomando en cuenta la necesidad de incluir a los que presentan distintos grados de intensidad migratoria.

Este proyecto de investigación representa el primer esfuerzo integrado para estudiar de manera comparativa las políticas y programas específicos que los gobiernos estatales y municipales implementan para atender a su comunidad emigrante en Estados Unidos, así como a las comunidades de expulsión, contemplando a las entidades federativas en México como actores clave en la relación bilateral México–Estados Unidos.

A partir de la década de 1990, en algunos estados –como Zacatecas– se decidió crear una nueva instancia diseñada específicamente para atender a los migrantes y a las comunidades expulsoras: las oficinas de atención al migrante (Ofam). Las Ofam simbolizan el nuevo activismo de los gobiernos estatales en la política exterior mexicana, abriendo un espacio de influencia estatal para establecer contactos permanentes con las organizaciones de migrantes. En la práctica, se han ido convirtiendo en los interlocutores privilegiados de consulados mexicanos en Estados Unidos, en la aplicación de programas temporales de empleo de Canadá y de algunos estados de la Unión Americana, así como de las organizaciones y clubes de migrantes que se crean como parte de la política migratoria de México.

Actualmente, 28 estados de la República Mexicana cuentan con una Ofam (las excepciones son Quintana Roo, Campeche, Sinaloa y Querétaro), por medio de la cual se desarrollan e implementan programas de atención a migrantes y sus familias. Sin embargo, mientras que en algunos casos –como Zacatecas o Michoacán– estas oficinas cuentan con una capacidad real de atención a migrantes, en otros las Ofam y la institucionalización de políticas migratorias se encuentran en una etapa incipiente (*La Jornada Sin Fronteras*).*

HALLAZGOS PRINCIPALES

Se identificaron dos factores determinantes para tener una política migratoria exitosa: por un lado, el liderazgo y capacidad del gobernador y de la persona al frente de la Ofam para administrar las políticas federales y crear políticas migratorias propias, en función de la relación que establezcan con las diásporas estatales organizadas en clubes. Por otro, el nivel de organización de la sociedad civil transnacional que se traduce en una mayor influencia de los clubes de oriundos en la definición de la política a nivel local y municipal, particularmente en el diseño e implementación del Programa 3×1 para Migrantes.

Uno de los principales retos que enfrentan las Ofam es lograr que los migrantes participen de forma activa en sus comunidades de origen, motivando la organización de clubes e involucrándolos en la planeación del desarrollo estatal y municipal, asumiendo su papel como actores transnacio-

*www.jornadasinfronteras.com/ligizq/directorioenmexico.htm, consultado el 8 de noviembre de 2006.

nales. Asimismo, a nivel internacional se abre a los gobernadores la capacidad de influir e interactuar –en alianza con las diásporas estatales organizadas radicadas en Estados Unidos– con los gobiernos estatales de aquel país en las regiones en donde estas diásporas están instaladas. En el plano bilateral, los gobernadores ganan espacios para influir en algunos temas de interés para sus diásporas en los estados de destino de ésta.

Consideramos que uno de los resultados de esta nueva internacionalización política de las entidades federativas será en un futuro cercano la necesidad de realizar cambios institucionales para elaborar y manejar una agenda exterior estatal, no sólo respecto a la población migrante, sino a las interacciones de los gobernadores. Un tema pendiente por analizar es el papel que desempeñan los líderes de los clubes y federaciones mejor posicionados para servir de puente en la relación de los gobernadores de sus estados de origen y destino, convirtiéndolos en verdaderos actores políticos transnacionales.

Con base en los resultados obtenidos, se observa una marcada ausencia –salvo algunas excepciones– de una política migratoria integral en la mayor parte de los estados estudiados, encontrando distintos grados de institucionalización en las políticas de atención a los migrantes. Se detectó que los estados con mayor tradición en el fenómeno migratorio –como Zacatecas, Jalisco y Oaxaca– son los que tienen mayor efectividad en sus programas y mecanismos más desarrollados de organización e interacción con la diáspora, que influye de manera importante en sus procesos políticos internos.

Asimismo, la mayor parte de los gobiernos estatales tiene políticas desordenadas o incipientes que se traducen en la simple aplicación de programas federales, como el Programa Iniciativa Ciudadana 3×1; el Programa Vete Sano; Regresa Sano; la repatriación de cadáveres; y algunas políticas de reunificación familiar y ayuda humanitaria. En general, la mayoría de los estados no ha diseñado –ni implementando– políticas propias que respondan a las condiciones y necesidades específicas de sus comunidades expulsoras, ni han aprovechado la experiencia de los estados con políticas más desarrolladas.

BIBLIOGRAFÍA

ALBA, Francisco, "Mexico: A Crucial Crossroad", Migration Policy Institute Publications, julio de 2002, en Migration Policy Institute, www.migrationinformation.org/Feature/display.cf

INTRODUCCIÓN

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO), *Migración México-Estados Unidos. Panorama regional y estatal*, México, Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación, 2005.

MASSEY, Douglas S., Jorge Durand y Nolan J. Malone, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2002.

PASSEL, Jeffrey, "Mexican Immigration to the US: The Latest Estimates", Migration Policy Institute Publications, 1o. de marzo de 2004, en Migration Policy Institute www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=208.

Primera parte

PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y CONCEPTUALES

Definición de acciones y políticas públicas estatales hacia la migración a Estados Unidos. El papel de las organizaciones de migrantes

*M. Basilia Valenzuela V.**

EN MÉXICO, en la última década, varios gobiernos estatales –seguidos por los municipales– iniciaron el diseño y la ejecución de acciones de política y políticas públicas destinadas a los migrantes, sus familias y comunidades, tomando como eje central a sus organizaciones. Estas organizaciones de migrantes mexicanos de primera generación han crecido notoriamente en Estados Unidos en las dos últimas décadas. La difusión de este fenómeno no sería tan trascendente para el Estado mexicano y su aparato de gobierno –en los ámbitos federal, estatal y municipal– si no fuese por su capacidad e interés para actuar en las comunidades de origen en México y en esferas de las sociedades mexicana y estadounidense,¹ con las organizaciones de migrantes como medio de implementación y respaldo,² aun cuando se trata de modelos organizativos en consolidación.³

Una pregunta guía este análisis: ¿cómo intervienen las organizaciones de migrantes en la definición de políticas públicas dirigidas a la migración mexicana a Estados Unidos? Se trata de una pregunta compleja, pues hasta ahora casi no se ha estudiado su intervención en esas acciones, y de ahí que este trabajo se preocupe por investigarlas, ya que surgen de la propia mediación de las organizaciones.⁴

*Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Regionales-Ineser, CUCEA, Universidad de Guadalajara, México.

¹Cfr. Guillaume y Valenzuela, 2004, p. 11.

²En este trabajo se usa el término “organizaciones de migrantes” para denominar de manera general a distintas agrupaciones de migrantes mexicanos de primera generación en Estados Unidos que participan activamente en diferentes instancias de la vida en México de sus comunidades de origen y en el estado de origen. Entre las organizaciones se encuentran sobre todo los clubes de oriundos y sus similares y las federaciones de clubes de oriundos, entre otros.

³Véase Escala Rabadán, p. 71.

⁴Entendemos por “acciones de política” al conjunto de gestiones de diversa índole que constituyen las respuestas de los gobiernos federal, estatales y municipales a las demandas surgidas desde las organizaciones de migrantes que, sin embargo, no llegan a ser todavía políticas públicas, pues las respuestas que generan son circunstanciales, momentáneas y frágiles;

En este artículo se sostiene que la creciente participación –aunque todavía incipiente– de las organizaciones de migrantes en la definición de acciones y políticas públicas de estados y municipios de origen respecto a la migración, por su naturaleza se centra sobre todo en acciones relacionadas con políticas de atención, orientadas al desarrollo local y concretadas en el programa de coinversión social 3×1 y sus variantes. Además, se argumenta que esas acciones y políticas se sustentan en acercamientos de diverso tipo, como los viajes de los líderes de clubes y federaciones a los estados y municipios de origen, así como los de los gobernadores y presidentes municipales a Estados Unidos.

Los acercamientos de uno y otro lado constituyen la arena donde las organizaciones exponen necesidades y demandas de la sociedad migrante y negocian –en situación de cooperación o conflicto– frente al gobierno federal y representantes de los gobiernos estatales y municipales nuevas acciones de política hacia las migraciones regionales y locales, que –con la intervención y gestión de los gobiernos– pueden cristalizar en nuevas políticas públicas hacia las diásporas.⁵

El argumento no quedaría completo si no se considerara que, hoy en día, la participación de los oriundos organizados en acciones o políticas sobre migración –tanto en una entidad federativa como en sus municipios– está sujeta en gran medida a la apertura de los gobernadores hacia los migrantes y sus organizaciones; en definitiva, a su comprensión del fenómeno. En términos claros, hay que decir que los gobernadores han definido el rumbo de las relaciones entre el gobierno del estado y la diáspora regional. Los gobernadores han abierto las puertas –mucho o poco– a la participación de las organizaciones de migrantes en las políticas de migración, han tomado nota y ejecutado las acciones acordadas, sugeridas o propuestas; los gobernadores, su influencia y trabajo de gestión, han “permitido” que los líderes

esto es, tienden a estar fuera del marco institucional formal, o bien dentro del espacio institucional limitado, mientras que la política pública como tal requiere necesariamente del apoyo formal, institucionalizado y continuo de todo el aparato gubernamental. Por tanto, en este contexto y desde una perspectiva optimista, debemos entender a las acciones de política instituidas a raíz de las demandas de las organizaciones de migrantes como intentos “deseables” para llegar a establecer políticas públicas.

⁵El término “diáspora” define –de manera amplia– a la dispersa red de mexicanos oriundos de amplios confines de México asentados en diversas localidades de Estados Unidos. Se trata de una dispersión que ya lleva varias generaciones, y en la actualidad se mantiene a través de las redes sociales y demandas de inclusión a una ciudadanía cultural y política. El término “diáspora regional” o “local” se refiere al origen subnacional de los miembros de una diáspora.

de las organizaciones se sienten a la mesa de discusión sobre políticas en los estados de origen de la migración.⁶

El capítulo se organiza en tres apartados: el primero presenta breves antecedentes sobre las relaciones de las organizaciones de migrantes con los gobiernos estatales y municipales en materia de acciones de política y políticas públicas, y en el segundo se muestran las acciones y políticas en que participan las organizaciones de migrantes en los tres niveles de gobierno. El tercer apartado resume algunos comentarios finales.

BREVES ANTECEDENTES

Poco se conoce sobre los acercamientos entre la diáspora organizada en Estados Unidos y los gobiernos estatales y locales antes de los años ochenta y, menos aún, si hubo o no alguna forma de participación de estas organizaciones en cualquier tipo de acciones de política. Por la escasa información disponible se sabe que, al igual que en su aproximación hacia las comunidades, en un principio las organizaciones de migrantes buscaron contacto con los gobiernos de los municipios y estados de origen.⁷ Pero estas primeras reuniones con las instancias gubernamentales se dieron –en todo caso– principalmente con los gobiernos municipales y no con los estatales.

La política de acercamiento a los migrantes, y la incorporación del Estado a esa política, diseñada en aquellos años, se inició con acciones cuyo objetivo principal eran las organizaciones.⁸ Así, por ejemplo, durante 1993–1995, el Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME) operó el Programa 2×1, que concluyó en 1995.⁹ Más tarde, la concepción de que la nación mexicana se extiende más allá de sus fronteras territoriales trajo consigo el diseño e implementación de políticas de ciudadanía, como la de no pérdida de la nacionalidad mexicana en 1997. En este contexto se asientan y operan muchas de las respuestas de los gobiernos estatales y municipales aquí tratadas.

⁶Este artículo se basa en información proporcionada en entrevistas con varios presidentes de federaciones de clubes de migrantes en el área de Los Ángeles, California, y en entrevistas telefónicas con presidentes municipales de los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, realizadas durante los meses de octubre y noviembre de 2005; asimismo, en informes de gobierno de estados y municipios del occidente de México.

⁷Cfr. Moctezuma, 2005.

⁸Goldring, 1999, pp. 297–316.

⁹Goldring, 1998, pp. 167–172.

En las dos últimas décadas del siglo XX, una vez difundidas las experiencias organizativas y de participación comunitaria de los migrantes de los estados de Guerrero y Zacatecas, aumentó el interés de los gobiernos estatales sobre las diásporas regionales y –en muchos casos, auxiliados al principio por los consulados regionales de México en Estados Unidos– emprenden labores de búsqueda de sus oriundos para establecer acciones de cooperación económica vía proyectos comunitarios.

En este sentido, si bien es cierto que los gobiernos estatales resultan invitados tardíos a un proceso de acercamiento ocurrido en los años sesenta en la esfera de los gobiernos municipales,¹⁰ inyectan un sentido de dirección y eficacia a las actuales relaciones de cooperación de los clubes y federaciones con sus lugares de origen, al situar el trabajo voluntario de los oriundos organizados en la esfera de las políticas públicas.

La literatura sobre organizaciones de migrantes muestra que su participación en las sociedades de origen (estado y municipio) se da en varios aspectos de las esferas culturales, económicas y políticas y, desde esta perspectiva, se empieza a conocer un poco más sobre la participación de estas organizaciones en acciones de política y políticas públicas.

En términos generales, esta literatura se preocupa por reconocer la importancia progresiva de las organizaciones de migrantes y la visibilidad y reconocimiento que han logrado en los últimos años en las sociedades de origen y entre los distintos niveles de gobierno en México.¹¹ Pero también, que las relaciones entre estas organizaciones y el Estado mexicano han pasado de un periodo de indiferencia política que va desde la década de los sesenta hasta finales de los ochenta, a una relación de cooptación y displi-cencia¹² marcada por un trato corporativista y clientelar,¹³ presente también en la relación con las entidades federativas que, en el mejor de los casos, se ha descrito como una relación “cómoda”,¹⁴ “orgánica”,¹⁵ o “funcional”; sin embargo, en su búsqueda de autonomía la relación también

¹⁰Imaz, 2004, p. 397. Al respecto, cabe señalar que estos acercamientos sufrieron rupturas tempranas. Por otros documentos, se confirma que no tuvieron continuidad y al parecer fueron muy esporádicos.

¹¹Véase Goldring, 1998 y 1999; García Zamora, 2000; Moctezuma, pp. 85-126; Escala, pp. 425-454; Imaz, 2004, entre otros.

¹²Moctezuma, 2005.

¹³Goldring, 1999.

¹⁴Rivera-Salgado y Escala Rabadán, 2004, pp. 145-178.

¹⁵Imaz, 2004.

presenta fases de conflicto y tolerancia,¹⁶ misma que tratamos de sintetizar en el cuadro 1.

Con excepción de los trabajos del proyecto Políticas Migratorias en los Estados de México, coordinado por Rafael Fernández de Castro, son escasos los estudios que tratan sistemáticamente las acciones de política y políticas públicas desde los estados hacia la migración, y menos aún el papel que puedan haber tenido las organizaciones de migrantes. Los trabajos de Valenzuela y García Zamora¹⁷ de alguna manera dan cuenta del diseño de políticas públicas estatales hacia la migración; se trata de políticas surgidas, por un lado, como respuesta a los crecientes niveles de remesas familiares que se observan desde mediados de los noventa en México y en los estados de alta emigración; y por el otro, a la mayor necesidad de inversiones productivas en los lugares de origen de la migración, que ya veían la necesidad de una política de desarrollo dependiente de las remesas.

En ambos casos se trata de políticas que se diseñan en la esfera económica y productiva de finales de los noventa; en este sentido vale decir que, tal vez, las primeras políticas públicas hacia la migración elaboradas desde las entidades federativas hayan sido las que buscaron el desarrollo local (el financiamiento de empresas para la generación de empleos y obras de infraestructura para el bienestar social) con remesas y ahorros de migrantes. Cabe preguntarse cuál fue el papel de las organizaciones de migrantes en el diseño de estas políticas pioneras.

Estas políticas tienen como sostén y respaldo a las organizaciones de migrantes, en particular los clubes de paisanos (oriundos). Por ejemplo, en las políticas para el uso productivo de las remesas en Jalisco,¹⁸ los clubes de migrantes eran considerados parte fundamental de la población objetivo de la política pública, a pesar de que en 1997 se los veía como un actor con limitaciones serias en términos organizativos, de difusión y de capacidad monetaria. En cualquier caso, desde el diseño, la política buscaba clubes activos para conocer su opinión respecto a su propósito, pues se partía de la idea de que sin organizaciones de migrantes la política del uso productivo de las remesas familiares no sería factible. A fin de cuentas, en esos primeros intentos de política estatal hacia la migración, las organiza-

¹⁶Moctezuma, 2005; García Zamora, 2000.

¹⁷Valenzuela Varela, 1999, pp. 3-12; García Zamora, 2000.

¹⁸Valenzuela Varela, 1999.

CUADRO 1

Formas recientes de vinculación de las asociaciones de migrantes con el Estado (Una visión desde el país de origen de los migrantes)

<i>Formas</i>	<i>Rasgos</i>	<i>Historia</i>	<i>Relación con distintas instancias</i>	<i>Relación con el Estado</i>
Aislamiento-invisibilidad (1960-1988).	Falta de interés y visión de los gobiernos federal, estatales y municipales, respecto a la importancia de las primeras asociaciones de migrantes.	Desde las primeras asociaciones, desde 1960 hasta 1988.	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades municipales (relación restringida en gran medida a relaciones personales de miembros de clubes/comités). • Iglesia. • Escuela. 	Indiferencia política. Los migrantes son "invisibles".
Displacencia y cooptación (desde la década de los noventa).	Reconocimiento del consulado (Los Angeles, California) al trabajo de los comités Pro Pueblo. El consulado como formador y organizador de clubes.	Interés creciente a partir de la campaña presidencial de 1988. Los migrantes como simpatizantes de la oposición. El reconocimiento que la nación mexicana se extiende más allá de las fronteras.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones del Estado-nación desterritorializado. • Instituciones federales. • Gobernadores de los estados. • Gobiernos estatales y locales. • Presidentes municipales. • Partidos políticos. 	Corporativista/neocorporativista ¹ Diseño de varios "programas de vinculación" dirigidos a los nacionales: 1. Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero. 2. Programa Paisano.

Autonomía y tolerancia (desde mediados de la década de los noventa). Autonomía y confrontación (desde mediados de la década de los noventa).

Creciente legitimidad de las federaciones (y movimiento de clubes) que puede llevar a niveles de aceptación o cuestionamiento a las formas corporativistas y clientelares de los aparatos del Estado, incluidos los gobiernos estatales. Fases de conflicto y tolerancia pueden ser experimentadas de manera simultánea por una misma organización.

Crecientemente, las federaciones han adquirido fuerza, poder, legitimidad para enfrentar/negociar o cuestionamiento a con las diversas instancias del país de origen. El caso de la Federación de Clubes de Zacatecanos del Sur de California (rompimiento con el régimen priísta en 1998; de alianza con el PRD una relación que pasa por fases de tolerancia, conflicto).

Instituciones académicas. Organismos internacionales. Medios de comunicación. Iglesias. Organizaciones y grupos locales. Comunidades locales. Muchos otros. Las mismas, pero desde una relación de poder-legitimidad. Hay un claro predominio de instancias del gobierno del estado y de los gobiernos municipales.

3. Oficinas Estatales de Atención a Migrantes.
 4. Programas 2x1 y 3x1.
 5. Reformas constitucionales:
 - a) No pérdida de nacionalidad mexicana.
 - b) El derecho al voto en el extranjero.
- Con profundos rasgos neocorporativistas y clientelares pero desde una relación creciente de legitimidad y poder. Esto significa:
- Creciente espacio de negociación.
 - Capacidad de introducir propuestas e iniciativas de políticas.²
 - Capacidad de introducir y monitorar esquemas de gobernanza y transparencia a nivel local.

¹Hay organizaciones que se resistieron a ser absorbidas, como el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional. Las relaciones de cooptación también han sido ejercidas de manera importante por los gobiernos de los estados.

²Un ejemplo claro es la capacidad del PCZ para proponer y lograr la reforma constitucional del estado de Zacatecas, que concede por primera vez derechos políticos a los ciudadanos migrantes.

Fuente: Elaborado con base en L. Miguel Moctezuma, "Morfología y desarrollo de las asociaciones de mexicanos en Estados Unidos, un sujeto social y político extraterritorial", *Migración y Desarrollo*, núm. 5, 2005, segundo semestre (consultada en: www.migracionydesarrollo.com, 1o. de julio de 2006).

ciones aparecen incorporadas en un diseño de políticas ya concluido, en el que no participaron de manera directa aun cuando se considerara su parecer (junto con el de otros actores) en una especie de consulta surgida de talleres de grupos focales, que recogieron opiniones y pareceres respecto a la política a instrumentar.

Otros trabajos, como el de Mummert,¹⁹ tratan brevemente las políticas públicas hacia la migración. Para esta autora, las políticas del Estado mexicano hacia los migrantes constituyen políticas en torno a la familia, donde el Estado entra al hogar como Estado paternalista, con programas de atención y derechos a los connacionales; o bien, al modo de un Estado populista, por el manejo que hace de la migración como válvula de escape y por las acciones de inversión social. Sin embargo, y debido al interés del escrito mismo, la autora no se ocupa de políticas de las entidades federativas como tampoco de una posible relación entre las políticas y las organizaciones de migrantes.

Entre los investigadores, en cambio, se ha tratado con mayor cuidado la idea de la construcción de “influencia política” que pueden adquirir estas organizaciones en los lugares de origen en diversas instancias de la vida binacional o transnacional.²⁰ Aunque con distintos grados de desarrollo, se trata de una influencia política que parte de la capacidad económica, de gestión y liderazgo, ganada desde la puesta en marcha de proyectos sociales, una fuente para construir la confianza, legitimación y maduración de las organizaciones de migrantes. En los estudios sobre organizaciones de migrantes se ve a la influencia política como prácticas de ciudadanía sustantiva “ejercitadas en relación con diferentes niveles de autoridad política”,²¹ de construcción de identidad²² o bien de membresía práctica y social;²³ pero también como un poder de negociación frente a las diversas instancias de los gobiernos estatales y locales, sobre todo para proyectos y obras sociales patrocinados por las organizaciones de migrantes que “de otra manera no se harían. Se trata, pues, de una forma de participación política que está inaugurando sendas inéditas”.²⁴ Goldring redondea la idea y sostiene que estas prácticas ciudadanas aparecen claramente ligadas a las obras y pro-

¹⁹Mummert, 2003, p. 133.

²⁰Véase por ejemplo, Goldring, 1999; García Zamora, s/f.; Imaz, 2004; Moctezuma, 2004; Escala, 2004.

²¹Goldring, 2001, p. 501.

²²Goldring, 1999; Bada, pp. 175-224; Escala, 2004.

²³Moctezuma, 2004.

²⁴García Zamora, s/f.

yectos comunitarios de programas tipo 3×1²⁵ cuando apunta que “las actividades relacionadas con los proyectos son una práctica de ciudadanía sustantiva”, donde las organizaciones de migrantes son los marcos institucionalizados que posibilitan el ejercicio de esas prácticas.²⁶

LOS ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE MIGRANTES EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICA

Las acciones y políticas hacia los migrantes dan cuenta, a la vez que definen, escenarios de participación. En México, estas acciones se realizan a nivel federal en secretarías de Estado y en el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, mientras que a nivel regional se dan en las entidades federativas y municipios del país, donde funcionan como pilares las relaciones con los gobernadores y presidentes municipales.

La participación en el nivel federal: el reino de los líderes y las federaciones

En general, la participación de las organizaciones de migrantes en el nivel federal corresponde a los líderes y federaciones de migrantes, con centro en, por lo menos, dos tipos de instancias, que a su vez definen formas de participación: 1. las secretarías de Estado, en especial aquéllas vinculadas con la operación de programas dirigidos a los migrantes y sus organizaciones (caso de Sedesol, SRE), donde según el nivel de gestión de las organizaciones (federaciones de clubes, principalmente), la relación puede darse de manera directa aunque en un esquema que tiende a operar de “arriba hacia abajo” y mediado por la cooperación, el conflicto y la negociación; y 2. en el marco institucionalizado proveído por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME, creado en 2002), que constituye la actual política del Estado mexicano hacia la migración en materia de atención y protección y que, a través de su consejo consultivo (CCIME), abre las puertas a las voces de los migrantes para recibir recomendaciones que sirvan a su vez para la definición de programas y acciones hacia la migración.²⁷

²⁵Goldring: 2001, p. 514.

²⁶Guarnizo, 1998, pp. 45-94, citado en *idem*.

²⁷En la actualidad, el CCIME incluye 105 miembros consejeros entre los cuales hay líderes migrantes mexicanos (cfr. www.ime.gob.mx). La forma de participación de las organizaciones

Por su naturaleza, las recomendaciones de los migrantes –que se espera promuevan la definición de programas y acciones de política emanadas de las diversas reuniones del CCIME– se enfocan más a lo que el gobierno federal –a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)– pueda hacer respecto a la migración, tanto en sus relaciones diplomáticas con Estados Unidos como en el mismo gobierno de México; por ejemplo, la negociación de un acuerdo migratorio y el voto de los mexicanos en el exterior, programas de atención en áreas de educación, cultura y servicios de salud para la población migrante, o bien cubrir necesidades de información sobre servicios y trámites, incluida la repatriación de cuerpos.

En las recomendaciones de los consejeros apenas se involucra a las entidades federativas y, cuando se las menciona, más bien se las tiende a ver como dependencias ligadas a las disposiciones de instancias centrales (SRE) antes que como actores. En las recomendaciones, las entidades federativas aparecen como entes sobre los que se debe recopilar información –en particular aquella relacionada con la atención de las poblaciones migrantes. Proveedoras de esa información; fuente de financiamiento para apoyar acciones de programas del gobierno mexicano (por ejemplo, programa de repatriación de restos), tales entidades sirven, en su parte más activa, como espacios que pueden enseñar modelos de cooperación entre gobiernos estatales y asociaciones civiles para su reproducción en otras instancias.²⁸

La participación en el nivel estatal: el reino de los gobernadores y las federaciones

Los gobernadores

Cada vez más, las visitas y giras de los gobernadores suelen sustentarse en dos bases: el tamaño de la diáspora regional y su dinámica organizativa (que incluye la potencialidad de organización).

La relación entre los migrantes organizados y el gobernador de un estado encierra una doble naturaleza, en el sentido de que al igual que se hace de fuertes reclamos y críticas también recibe peticiones y demandas de inclusión en las tareas propias de un gobierno y reclama la presencia del

de migrantes es indirecta, pero de gran importancia para el movimiento organizativo, pues es visto como la apertura de espacios del Estado mexicano para hacer escuchar sus voces en aspectos relacionados con las políticas nacionales hacia la migración.

²⁸Véanse recomendaciones expresadas en las reuniones I-IV del CCIME, *idem*.

mandatario en las comunidades de asentamiento de la diáspora regional; las demandas se sintetizan en la idea de “queremos trabajar por nuestros pueblos, ven a vernos”, o bien “trabajamos por nuestros pueblos, debes venir a vernos”. Para el movimiento organizativo de los migrantes, las visitas del gobernador de su estado de origen son consideradas sobre todo como un elemento esencial para el reavivamiento, crecimiento, fortalecimiento, consolidación y dinamismo del movimiento de clubes y federaciones; pero también como el espacio que posibilita la definición de diversas acciones de política.

Entre los líderes del movimiento de clubes se sabe con certeza que el gobernador es la pieza clave para estrechar la relación entre los grupos organizados y las comunidades de origen. Dicen: “sin el apoyo del gobernador no se puede hacer nada; sin él, no se mueve nada. De él depende el éxito del estado de los clubes y de las asociaciones”.²⁹

Por el contrario, la ausencia, el desinterés de un gobernador hacia la diáspora regional del estado, significa un motivo para que el movimiento –aunque presente y activo– “no despegue”, pues por un lado la carga de operar clubes con proyectos activos sin apoyo de otro tipo se vuelve pesada, mientras que por el otro no hay un reconocimiento al trabajo comunitario como incentivo de parte de la máxima instancia gubernamental estatal, que se representa en la figura y presencia del gobernador de un estado. El presidente de la Federación de Clubes de Baja California en Los Ángeles, lo expone en los siguientes términos:

Teníamos la esperanza que el gobernador estuviera con nosotros en la Copa Federaciones. Mandó a la gente un día antes, ya estaban aquí Turismo, el DIF, el secretario de Desarrollo y faltando media hora para el mediodía, llamó para cancelar su presencia con nosotros. Nos sentimos mal; pero pues, ¿ya qué? Eso como que enfrió un poquito la cosa porque se desanima uno. Yo lo veo con otras federaciones: viene su gobernador, los motiva. Y yo lo veo con todos cuando viene su gobernador. El de los jaliscienses viene y les trae mariachi, les trae la presencia del gobierno para con nosotros [...]. Cuando viene el gobernador la gente oriunda va, les piden ayuda, les piden lo que consideren que es justo y ellos [los

²⁹“Tereso Ortiz Alvarado, orgullo de Ocampo”, *Guanajuato Sin Fronteras*, núm. 4, febrero de 2004, pp. 10-11.

governadores], les hacen caso; eso es darles estímulo, darles protección a los mismos paisanos y aquí en esta federación eso no pasa; pero yo no pierdo la esperanza de que esto suceda. Yo sé que cuando hay voluntad de parte de ellos, todo se puede lograr.³⁰

Echar a andar federaciones, programas de coinversión tipo 3×1, escuchar, atender, proteger a los oriundos no es algo nuevo; esta práctica lleva ya dos décadas. De ahí que a los presidentes y líderes del movimiento les parezca criticable que los gobernadores no visiten a su diáspora regional, no sólo porque no entran en “contacto con su gente” y desconocen sus problemas –en cuanto a necesidades de atención– sino porque al no visitarla están “desaprovechando el recurso y la buena voluntad de los migrantes”³¹ para realizar inversiones sociales en los pueblos de origen vía el Programa 3×1.

Las visitas de los gobernadores representan la cercanía del gobierno de un estado al movimiento de clubes, indispensable para operar el Programa 3×1, en donde hace falta que todos trabajen juntos, se vean y se reconozcan como socios. De paso, aseguran el apoyo en otras tareas vinculadas con la atención a los migrantes (repatriados, desaparecidos, encarcelados, incumplimiento de pensiones, problemas de diverso tipo) y con el trabajo en la organización de eventos comunitarios que dan identidad a la diáspora, como la semana cultural de los oriundos del estado o el certamen de las reinas de belleza. Existen otras actividades más amplias en las que ya participan los movimientos más avanzados, como la gestión de convenios de intercambio de estudiantes con universidades y labores de gestión de trabajo social, para resolver problemas de los oriundos de uno y otro lado de la frontera.

Los líderes reconocen que, a pesar de que los clubes puedan trabajar por su cuenta, o como se dice “hacer su trabajo” y subsistir sin ningún problema, el movimiento no toma fuerza hasta que interviene el gobernador del estado. El ejecutivo estatal no sólo debe visitarlos para motivar y reconocer el esfuerzo comunitario, sino que también debe “organizarlos”,³² “unirlos”,

³⁰Entrevista con el presidente de la Federación de Clubes de Baja California, Los Ángeles, 18 de octubre de 2005.

³¹Entrevista con el presidente de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, Los Ángeles, 17 de octubre de 2005.

³²Hay presidentes de federaciones para quienes esto no es válido y sostienen que “no se vale que [los gobernadores] nos vengán a organizar”.

apoyarlos, relacionarlos: “El papel del gobernador en nuestro trabajo ayuda a que esto se consolide y se mantenga. Sí podemos existir sin el gobernador del estado sin ningún problema, pero no se da una relación, un intercambio.”³³

También resulta evidente que las visitas de los gobernadores a la diáspora da eficacia a las organizaciones, pues otorga un “sello de calidad” al trabajo comunitario que realizan los líderes. Con ello se reconoce, de entrada, que en la cultura política mexicana “todo se mueve en torno al gobernador”; de ahí deriva la importancia de su presencia y apoyo: “El hecho de que tengamos a nuestras autoridades trabajando de nuestro lado es como una seguridad a nuestra gente a que verdaderamente se está trabajando en la comunidad. Vendría siendo como que el gobernador viene y otorga un sello de calidad a nuestras organizaciones.”³⁴

En suma, para los líderes de las diásporas regionales, las visitas del gobernador suponen un “voltear a ver”, un reconocer la importancia que los migrantes aún conservan en las sociedades de origen, y que puede llegar a manifestarse en aprecio, amistad, simpatía de los gobernantes, pero también en apoyo político, económico y de relaciones en varios niveles. Este culto a la personalidad de un personaje político no sólo es un problema de nuestros migrantes sino de la cultura política mexicana, desde la cúspide hasta las bases.

Sin embargo, los oriundos organizados esperan que el contacto del gobernador con la diáspora no termine en reuniones. Es necesario su apoyo a “las comunidades del otro lado”, donde los migrantes organizados piden y él gestiona y, con ello, abrir espacios en los que los clubes demandan ejercicio de gestión e influencia política en las diversas instancias de los gobiernos estatal y municipal, así como en los congresos estatal y federal. Los miembros de los clubes consideran tarea del gobernador convencer a los presidentes municipales para que se unan al movimiento, colaboren con sus migrantes, intervengan cuando surgen problemas entre los clubes y las presidencias municipales; para que, al mismo tiempo, el gobernador practique “trabajo político” en las instancias legislativas, hable con diputados y senadores para que otorguen apoyo a los migrantes, incluido el reconoci-

³³Entrevista con el presidente de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, Los Ángeles, 17 de octubre de 2005.

³⁴Entrevista con el presidente de la Asociación de Clubes Colimenses, Los Ángeles, California, 18 de octubre de 2005.

miento a los derechos políticos en el estado de origen, promoviéndolos en los congresos locales y federal.

Las federaciones

Las federaciones de clubes de migrantes en Estados Unidos son interlocutores esenciales de las comunidades de migrantes con los gobiernos de los estados de origen y los gobernadores, su equivalente oficial. Las federaciones se concentran en las ciudades de Los Ángeles y Chicago; de acuerdo con Rivera-Salgado y Escala Rabadán,³⁵ en 2003 la ciudad de Los Ángeles albergaba ocho federaciones de migrantes de los estados de Jalisco, Michoacán, Zacatecas, Guanajuato, Sinaloa, Durango, Nayarit y Oaxaca, a las que se sumaron en los últimos años las de Puebla y Yucatán. Por su parte, la ciudad de Chicago reunía 14 federaciones.

Los objetivos de las federaciones respecto a los lugares de origen son amplios y se ramifican en diversos asuntos: la participación en el Programa 3×1; el derecho al voto en el exterior; el derecho a tener representantes en el Congreso de la Unión y otros temas relacionados con educación, salud, nivel organizacional, etcétera. Estos intereses suponen una correspondencia con las acciones de políticas que las federaciones defienden o están dispuestas a defender frente a las autoridades estatales, municipales e incluso federales. En este sentido, las acciones de política de las federaciones van a inscribirse o definir, según el caso, políticas de diverso tipo: de atención, protección, vinculación, ciudadanía y desarrollo local, entre otras. El cuadro 2 muestra un ejemplo del tipo de acciones que piden y cabildean las federaciones a los gobiernos estatales (sin excluir otras instancias) cuando han llegado a definir políticas públicas y el tipo de política en que se inscriben o se podrían inscribir.

Las acciones consideradas en este ejemplo de ninguna manera agotan la amplia variedad de las propuestas y defendidas por las federaciones en su relación con los lugares de origen. Aunque las demandas responden a situaciones vigentes en las comunidades migrantes, las peticiones de las federaciones a los estados de origen se dirigen fundamentalmente, y por su rango de autoridad, a los gobernadores de los entidades federativas y en menor medida a los presidentes municipales. En general, hasta principios de 2006 se definen por un claro predominio de: 1. políticas de atención, y 2. políticas de desarrollo local a través de la participación en el Programa 3×1 para Mi-

³⁵Rivera-Salgado y Escala Rabadán, p. 161.

CUADRO 2

Ejemplo de acciones demandadas por las federaciones a las entidades federativas y tipo de política que definen

Tipo de acciones que piden las federaciones de migrantes	Institución a la que se dirigen	¿Definen acciones de política o política pública?*	Tipo de política que definen o podrían definir
Institucionalización-formalización del 3×1 con partida de recursos programada.	Gobernadores/ Presidente de la República/secretarías de Estado.	Es una política pública. Las organizaciones de migrantes (cívicas y políticas) se adjudican el logro de la aplicación de este programa a nivel nacional.	Desarrollo local.
Ser el vehículo para el desarrollo de los pueblos, creando empleos en las regiones de origen.	Gobernadores/representantes de organismos internacionales, como el BID.	Política pública. Aun en fase piloto o incipiente que se corresponde con programas que promueven la inversión de capital migrante en negocios en las regiones de origen (Invierte en México, Por mi Jalisco).	Desarrollo local.
Transparencia y cumplimiento en el 3×1. Apoyos monetarios y de gestión para el 3×1. Que los presidentes municipales den el apoyo al 3×1. Voto para los mexicanos en el exterior.	Gobernadores/ presidentes municipales.	Acciones. Tendientes a hacer efectiva y eficiente una política pública (3×1).	Desarrollo local.
Derechos políticos en los estados de origen.	Gobernador.	Política de Estado. Derechos de ciudadanía política para los migrantes.	Ciudadanía política.
Apoyo para tener candidatos plurinominales migrantes en el Congreso de la Unión.	Gobernador/ diputados.	Políticas de los gobiernos estatales. Caso de la Ley Migrante en Zacatecas.	Ciudadanía política.
Presencia de presidentes municipales migrantes (gobernador, secretarías de dependencias estatales, Oficina de Atención a Migrantes –OFAM–) en las llamadas semanas culturales y otras festividades de la comunidad migrante.	Gobernador.	Acciones. Derechos de ciudadanía política para los migrantes. Acciones. Cada vez es más común que los gobernadores de los estados de alta emigración realicen giras de trabajo con los migrantes organizados, junto con una comitiva que da cuenta del apoyo del gobierno a la diáspora regional. Esto es ya parte de las actividades oficiales de los gobiernos con alta emigración y movimiento organizativo importante.	Atención.
Presencia de presidentes municipales.	Gobernador/presidente municipal.	Política pública. Presencia de los funcionarios de las OFAM. Acciones. Los presidentes municipales también realizan giras de trabajo con los migrantes organizados y se rinden pequeños informes acerca de la situación de las obras patrocinadas, así como de las novedades en los municipios.	Atención.
Facilitación de trámites administrativos y jurídicos.	Gobernador.	Política pública. A nivel estatal, oficinas de atención a migrantes y a nivel municipal oficinas de enlace para la atención de la población migrante e incluso oficinas de Relaciones Exteriores (municipios de Guanajuato).	Atención.

CUADRO 2 (Continuación)

<i>Tipo de acciones que piden las federaciones de migrantes</i>	<i>Institución a la que se dirigen</i>	<i>¿Definen acciones de política o política pública?*</i>	<i>Tipo de política que definen o podrían definir</i>
Resolución de problemas de orden comunitario y personal relacionados con falta de servicios (salud, educación, infraestructura básica) en los pueblos de origen. Casa del migrante.	Gobernador/ presidente municipal. Gobernador.	<i>Acciones.</i> Juega el papel de atención de ventanilla. Es decir, Atención atencional rápida y expedita al trámite de que se trate, lo que no necesariamente garantiza la resolución del problema. <i>Política pública.</i> En Los Ángeles, con contadas excepciones (Yucatán, Baja California, entre ellas), la mayoría de las federaciones ha logrado la apertura de una casa del migrante.	Atención y vinculación.
Presencia de grupos culturales (música, danza, ballet folclórico, etcétera).	Gobernador/ presidente municipal.	<i>Acciones.</i> Práctica más añeja. Para el Estado como para los municipios es un gran reconocimiento enviar a grupos culturales a apoyar los eventos de la diáspora (la Guelaguetza, semana cultural, día del zacatecano, etcétera).	Vinculación.
Medios de comunicación (radio, televisión) que enlacen a la diáspora regional con las poblaciones de origen.	Gobernador.	<i>Acciones.</i> Establecimiento de vínculos culturales entre las poblaciones migrantes y las que permanecen en los pueblos. Modelo en creciente desarrollo: caso de Radio Bilingüe de Fresno, California, que se enlaza con radiodifusoras públicas estatales y locales (zonas indígenas).	Vinculación.

*Algunas de las políticas públicas y acciones aquí consideradas como ejemplo no están generalizadas para todos los estados, y no todas las acciones se relacionan con el espacio de competencia de funciones de un gobernador, sino que pueden ubicarse en otro nivel de influencia, por ejemplo en el de las instituciones nacionales, como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre otras.
Fuente: Elaboración propia.

grantes. Esta última es acaso la política pública que la opinión pública migrante –sin importar el grupo o federación de pertenencia– reconoce como el logro más importante del movimiento organizacional de los migrantes.

Aunque las presiones, demandas y cabildeos de las federaciones han llevado al diseño de políticas públicas como el Programa 3×1 para Migrantes, en términos generales la participación de las federaciones se ha limitado hasta ahora a la esfera de las acciones de política; es decir, no ha sobrepasado respuestas circunstanciales, temporales y, muchas veces, débiles, de los gobiernos estatales y municipales; intentos “deseables” para llegar a establecer políticas públicas hacia la migración, o que, por lo menos, definen la entrada de los asuntos migratorios a las agendas estatales y municipales.³⁶ El retraso de este proceso puede deberse a la relativa juventud del movimiento de organizaciones de migrantes, a la falta de voluntad política de los gobiernos de los estados, a la escasa maduración y entendimiento de las migraciones regionales y a la falta de recursos económicos y humanos en los gobiernos estatales; en definitiva, a lo inédito de la situación. De todas maneras, las acciones propuestas por las federaciones tienen, a la larga, la capacidad de devenir políticas públicas, según el apoyo que logren de otras organizaciones políticas de migrantes, como el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional o el Frente Cívico Zacatecano, entre otras, ante instancias del gobierno federal, actores de la sociedad civil en México y Estados Unidos, gobiernos locales, legisladores y gobernadores.

LA PARTICIPACIÓN EN EL NIVEL MUNICIPAL: EL REINO DE LOS CLUBES DE MIGRANTES

Algunos municipios mexicanos de alta emigración a Estados Unidos han iniciado la puesta en marcha de programas y acciones de política hacia los migrantes. Aunque en la mayoría de los casos se trata de la aplicación de políticas federales adoptadas por los estados para el tratamiento de la migración, los municipios –dentro o fuera de este marco– también instauran sus propias acciones respecto a la migración, que, sin adquirir el carácter de política en términos formales, conforman –de acuerdo con los recursos invertidos y la importancia estratégica para el municipio– “la política” de los municipios respecto a la migración.

³⁶No se ignora que en una política pública ya constituida, las acciones de política son, en última instancia, los elementos que le dan forma.

Esta “política” descansa en las relaciones con los clubes de oriundos, tanto para el establecimiento de obras de infraestructura en el municipio como para entablar hermanamientos con las ciudades donde se asientan los migrantes; trata, además, asuntos relacionados con la parte identitaria, festiva, de los pueblos y, en menor medida, el reconocimiento de los derechos políticos de los migrantes.³⁷ Esta “política” de acercamiento con los migrantes –al igual que la de la entidad federativa– gravita alrededor de los viajes y visitas de los presidentes municipales y miembros de sus gobiernos a las diásporas locales en los principales puntos de concentración en Estados Unidos, así como de las visitas que hacen los líderes de los movimientos de oriundos a los gobiernos locales de sus comunidades de origen.

Para los gobiernos estatales, los municipios son espacios donde “pilo-
tean” (ensayan) nuevas formas de tratar la migración a través de programas –se trate de adaptaciones federales o diseños propios, como el programa de vivienda para familias de migrantes que se aplica en municipios de Guanajuato– que algunos o todos los municipios se encargan de ejecutar. Al respecto, debe destacarse que las políticas diseñadas por algunos estados para aplicarse en los municipios se centran en la atención a migrantes a partir de la apertura de oficinas municipales, combinadas en algunos casos con servicios de oficina de la Secretaría de Relaciones Exteriores (caso Guanajuato), lo que significa un gran avance.

En la gran mayoría de los casos, el gobierno del estado y sus instancias de colaboración deciden qué programas deben aplicar los municipios y con carácter obligatorio, o bien lo negocian prometiendo y comprometiendo recursos (económicos, de asesoría) para su atención; en este esquema, los migrantes organizados participan con la parte que les toca desempeñar dentro de una aplicación ya instituida (es decir, Programa 3×1). Una mayor o menor participación de los migrantes se regula, en cierta medida, por las reglas de operación de los programas en los estados, por la apertura y capacidad de negociación del gobierno municipal y por el propio nivel organizativo de las diásporas locales.

A pesar de que las relaciones entre migrantes locales y gobierno municipal las delimita este esquema suministrado por la entidad federativa, los munic-

³⁷Los clubes de oriundos están en constante crecimiento. De acuerdo con cifras oficiales del PCME, en 2003 había 623 clubes, concentrados, principalmente (60 por ciento), en los estados del occidente: Zacatecas, Jalisco, Michoacán, Guanajuato; seguidos por Guerrero y Oaxaca, dos estados de regiones emergentes de tradición, media, que concentraban 13.9 por ciento de los clubes de migrantes (véase Lanly y Valenzuela, 2004).

pios mantienen espacios relativamente amplios de libertad respecto a la migración (ya que los migrantes son su gente) desde donde los gobiernos locales han establecido acciones de acercamiento y las han hecho propias; por ello, la idea de que ésta es la política de los municipios respecto a la migración.

Socios y ciudadanos

Las principales acciones y políticas de los municipios hacia la migración local se basan en la aplicación del Programa 3×1. Sin embargo, en la medida en que el fenómeno organizativo y económico de los migrantes ha probado su relevancia, los municipios han empezado a aceptar la aplicación de nuevas políticas, lo que ha llevado a una incipiente –si bien en crecimiento– diversificación de políticas locales hacia la migración. Así, por ejemplo, en la actualidad algunos municipios de regiones de larga tradición migratoria (Guanajuato, Zacatecas) practican políticas locales de atención (oficinas de atención y vinculación para las poblaciones migrantes); de desarrollo social (programa de vivienda para familias de migrantes); de ciudadanía política (representación política en el cabildo) y de relaciones internacionales (programas de hermanamientos), entre otras.

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL: EL 3×1

Los acercamientos de los gobiernos locales hacia su diáspora responden a necesidades presupuestales del municipio, pero también a problemas más estructurales como la dependencia de las economías locales y el despoblamiento:

En los últimos años, las relaciones son muy constantes para un lado y para el otro. [...] Allá, el presidente municipal tuvo una reunión con todos los que se pudieron reunir. Les dio información amplia sobre el avance de obra, gastos. Esa es la relación más directa. [...] Nosotros nos estamos acercando mucho a la gente para que ellos se organicen. Las comunidades de aquí están despobladas y es de allá que fluye el recurso más fuerte [...] Salir siempre significa traer ideas, traer avances del municipio con ideas de allá.³⁸

³⁸Entrevista con el secretario del municipio de Nochistlán, Zacatecas, 16 de noviembre de 2005.

Por los motivos expuestos, la agenda de los viajes de los presidentes municipales se dedica en gran medida a tratar asuntos de obras públicas instituidas dentro de los programas 2×1, 3×1 o 4×1; pero también a la formación de nuevos clubes, a negociar hermanamientos, participar en reuniones más amplias con la diáspora regional y a celebraciones festivas y actos culturales. Por esta razón suelen ir acompañados de una comitiva compuesta, entre otros funcionarios, por regidores o bien encargados del DIF, de desarrollo social, de desarrollo rural y, cuando existen, de las direcciones de atención a migrantes.

Para los oriundos, las visitas de los presidentes municipales conllevan un profundo significado de inclusión, de reconocimiento a la membresía, a la ciudadanía del pueblo: "Se sienten tomados en cuenta. [...] sienten que aquí en su pueblo hay personas que se preocupan por ellos. Hacen propuestas, por acercarnos, (por estar) más cerca de su pueblo."³⁹

A partir de programas de coinversión se atienden las diversas necesidades de los municipios y el interés de los migrantes. Los presidentes municipales apuntan que, en la actualidad, se toma más en cuenta la opinión de los migrantes no sólo porque representan socios económicos en los proyectos de infraestructura, sino porque se considera que tienen una visión más amplia. De ahí que los presidentes municipales les presenten a valoración su trabajo, para recibir un posterior apoyo.

Debido básicamente a las reglas de operación del Programa 3×1 y a las diversas formas de negociar su aplicación, se dice que los migrantes sólo sugieren las obras por realizar y el municipio (un comité del gobierno municipal compuesto por el Consejo de Planeación Municipal y miembros del cabildo, entre otros) determina las que considera más importantes y les da prioridad. En la práctica, sin embargo, varios clubes de oriundos negocian con el municipio el apoyo de una obra a cambio de conceder la firma para otra que interesa llevar a cabo al gobierno municipal.

En el estado de Zacatecas, por ejemplo, la Federación cumple un papel formalizado en la selección de obras por apoyar como miembro de la mesa de negociaciones, instaurada en un consejo estatal en el que participan todos los actores que acuerdan las decisiones últimas sobre los proyectos a financiar (representantes de las federaciones, el estado, presidentes mu-

³⁹Entrevista con el secretario de gobierno, en el municipio de Atolinga, Zacatecas, 17 de noviembre de 2005.

nicipales con clubes, Sedesol): “Ellos deciden el presupuesto, cuáles obras. Entre ellos tienen decisiones finales. No es que los clubes digan: esto y esto y ya.”⁴⁰

En otros casos, aun cuando en varias ocasiones los clubes deciden las obras a construir, no todos los presidentes municipales de pueblos de migrantes se muestran dispuestos a aceptar esta situación y se dice que los escuchan, comentan con ellos, dialogan, negocian sobre la pertinencia de construir una obra, pues “lo que a veces ellos quieren a nosotros no nos interesa; entonces hay que negociar, convencerlos, venderles la idea de que nos apoyen. Motivarlos a que inviertan en su municipio”.⁴¹

Los presidentes municipales saben que la decisión sobre las obras por financiar debe resolverse sobre la base del principio de la “sociedad” entre partes involucradas. Bajo este principio se llega a reconocer entonces que los migrantes organizados sí deciden, pero también el municipio. Para explicarlo, el presidente municipal de El Limón, Jalisco, dice: “Sí (deciden). No siempre es ir a decirles lo que uno quiere, los beneficios son mutuos. Han sido muy respetuosos porque yo creo que el señor gobernador así se los ha hecho saber. Se necesita la firma de ellos y la firma de nosotros. Si no tiene la firma, no se aprueba. Sin ellos no lo hacemos y ni ellos (lo hacen) solos.”⁴²

En cuanto a la esfera política, los derechos políticos y de representación reconocidos suponen una parte casi inexistente en el municipio mexicano. Municipios con experiencia en este tipo de acciones, como el de Zacatecas, tienen, además de dos presidentes municipales migrantes –por derecho reconocido en la constitución del estado– un regidor migrante con base en Los Ángeles, California. De acuerdo con el gobierno local de Fresnillo (el municipio en cuestión), éste es el primer caso de un regidor migrante en México; se dice que “esta acción fue en apertura del gobierno municipal a sus emigrantes”.⁴³

Otros municipios de estados de añeja tradición migratoria, como Jalisco, han permitido la llegada al gobierno municipal de migrantes que sólo

⁴⁰Entrevista con el secretario del municipio de Nochistlán, Zacatecas, 16 de noviembre de 2005.

⁴¹Entrevista con el presidente municipal de El Limón, Jalisco, 15 de noviembre de 2005.

⁴²*Idem.*

⁴³Entrevista con la presidenta de la Comisión Binacional del ayuntamiento de Fresnillo, Zacatecas, 17 de noviembre de 2005.

han regresado para contender por el cargo público de presidente municipal. Así, en el periodo 2003-2006, por lo menos tres municipios de Jalisco son gobernados por presidentes municipales migrantes. Estas prácticas han llevado al reconocimiento *de jure* en otros estados, de los derechos de los migrantes para contender por puestos de elección popular.

Estos casos representan los primeros experimentos a nivel municipal en los que se empiezan a abrir las puertas a la participación política de los migrantes en sus comunidades de origen.

POLÍTICA INTERNACIONAL

Los migrantes juegan un papel central en el campo de las relaciones internacionales de los municipios, representado por los hermanamientos; sirven como herramienta para la relación entre el municipio y la ciudad de asentamiento y ellos mismos son, por su presencia transnacional, el motivo del nuevo vínculo entre los gobiernos locales de uno y otro lado.

Cuando se hermanan, los acercamientos de los presidentes municipales con la diáspora entran al campo de las relaciones internacionales “tradicionales”, promovidos personalmente por las organizaciones de oriundos en coordinación con las oficinas de atención a migrantes del municipio o del estado, y son sellados y aceptados por los presidentes municipales y el cabildo. Esta convalidación se suscribe sin que, necesariamente, se establezca contacto con la cancillería mexicana.

Los gobiernos locales en municipios con altas tasas de migración trabajan en conjunto con sus clubes de oriundos, para buscar hermanamientos con las ciudades donde se asientan los paisanos. El objetivo de los hermanamientos, para estos gobiernos, es allegarse de bienes materiales tales como patrullas, camiones, ambulancias, computadoras, etcétera, que los gobiernos locales del otro lado ya no necesitan, al tiempo que prevén otro tipo de apoyo como intercambios educativos o asuntos de administración de gobiernos locales:

Las ventajas de los hermanamientos es que podemos apoyarnos en ellos en cuestión de educación, ecología, en lo económico, porque ellos nos pueden hacer llegar algún vehículo funcional para transporte de estudiantes. Nos dieron mucha ventaja, organizativamente, en informática,

ese tipo de cosas. En esta reunión (para negociar el hermanamiento) me acompañaron los miembros de los dos clubes.⁴⁴

Para los migrantes, los hermanamientos pueden constituirse en la puerta que abre su participación en las sociedades de llegada; les otorgan visibilidad y presencia ante los ojos de los políticos de los gobiernos de las ciudades donde se asientan.

En suma, las “políticas” hacia la migración se encuentran en los municipios en fase de “experimentación” y construcción; dependen de las buenas relaciones con las diásporas locales y de sus recursos organizativos y económicos y, en menor medida, del apoyo en recursos y asesorías que otorgue la entidad federativa. Por su parte, el municipio, como ente de gobierno, al enfrentar el problema de la falta de capacidades y experiencia en el seguimiento de la gestión, puede plantear y cumplir metas mínimas en el establecimiento de una política de acercamiento a su diáspora, basada en la construcción de proyectos que resultan útiles pero que no permiten definir escenarios en el largo plazo.

FINALMENTE, ¿PARTICIPAN LAS ORGANIZACIONES DE MIGRANTES EN LAS POLÍTICAS?

No hay duda de que los acercamientos entre las organizaciones de migrantes y las comunidades y gobiernos de origen se han ido ampliando, fortaleciendo con ello la influencia política de las organizaciones. La intensificación de los acercamientos, junto con el avance y la maduración de las organizaciones en el terreno de la participación comunitaria, han llevado a una mayor contribución de las organizaciones de migrantes en la definición de acciones de política y política pública hacia la migración en estados de alta expulsión migratoria.

Con algunas excepciones que han sido parte importante de la agenda de las organizaciones de migrantes y han cristalizado en políticas públicas (3×1, Ley Migrante de Zacatecas, Ofam y otros ejemplos documentados en este volumen) se puede afirmar que la participación directa de las organizaciones de migrantes se ha quedado sobre todo en la definición de acciones de política y agendas sobre migración.

⁴⁴Entrevista con el presidente municipal de La Manzanilla de la Paz, Jalisco, 14 de noviembre de 2005.

El papel que lleguen a desempeñar estos actores en la definición de políticas depende de la naturaleza de su carácter organizativo. Así, por ejemplo, las organizaciones políticas de los migrantes (FCZ, FIOB, etcétera) tienden a ocupar un lugar más importante en la definición de políticas hacia la migración, ya que como activistas de la “agenda migrante” se les permite exigir derechos legítimos en diversas arenas. Las organizaciones de migrantes, por su carácter cívico-patriótico, piden, solicitan, presionan y se ganan el reconocimiento de diversos grupos en las sociedades de origen y destino, incluidos los distintos niveles de gobierno, mediante el trabajo comunitario que realizan. Por este motivo, su participación en la definición de acciones de políticas se dedica, principalmente, a interesarse por el bienestar de las comunidades de origen, un camino tal vez más largo.

Dentro de los esquemas de acercamiento de los gobiernos y municipios de los estados, los migrantes, como actores organizados, empezaron a ganar terreno para proponer acciones destinadas a las diásporas locales. Estos espacios dependen del grado de influencia de un gobernador en las estructuras gubernamentales, de sus relaciones personales con la diáspora organizada y de los recursos económicos del estado y, por tanto, se convierten en espacios todavía frágiles. Algunos estados, conscientes de esta dificultad, ya han tomado cartas en el asunto y han dado voz y voto permanente a los representantes del movimiento de clubes y federaciones dentro de las instancias gubernamentales en donde se elaboran y discuten acciones para la migración, como el Instituto Estatal de Migración (Zacatecas). Un caso similar, pero a nivel federal-central, es el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, donde la representación que puedan delegar los migrantes podría servir para “monitorear” el cumplimiento de acciones de política de los gobernadores de los estados.

A pesar de que a los migrantes organizados se los puede ver como actores que reclaman derechos y solicitan atención, también son socios solidarios y ciudadanos cuya participación en la política hacia la migración se centra principalmente en la figura de “sociedad y cooperación”, instituida dentro de los programas de coinversión tipo 3×1, que en algunos estados empieza a entrar en una fase de agotamiento. De todos modos, cada vez se crean más programas que tratan de incorporar a los migrantes, siempre como socios.

El papel del gobernador como “padrino” de espacios para la participación de los migrantes organizados en varias esferas de la vida regional y local

está sujeto a cuestiones vinculadas con los intereses personales de un político, que siempre verá con buenos ojos acciones que construyen capital político. Sin embargo, el gobernador también debe enfrentarse con los problemas de eficiencia y cumplimiento de metas de gobierno y su interés de salir bien librado, cumpliendo con las expectativas de un programa como el 3×1, que ha sido retomado por el gobierno federal para abatir la pobreza y marginación de las comunidades con alta migración hacia Estados Unidos. En la primera década del siglo XXI, no actuar en este sentido significa no participar de las políticas diseñadas por un gobierno nacional para responder al fenómeno migratorio hacia el norte.

Uno de los conflictos que enfrenta este esquema de acercamientos con las diásporas regionales y locales es el de los recursos económicos; viajar al extranjero resulta oneroso y puede reflejarse en un alto costo político para los gobernadores al recibir críticas de los políticos locales, partidos, prensa e incluso sociedades de las capitales de los estados, que muchas veces no entienden la naturaleza de la migración a Estados Unidos y menos todavía los acercamientos, que implican viajes y giras para visitar a “los ausentes”.

BIBLIOGRAFÍA

- BADA, Xóchitl, “Reconstrucción de identidades regionales a través de proyectos de remesas colectivas: La participación ciudadana extraterritorial de comunidades migrantes michoacanas en el área metropolitana de Chicago”, en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (comps.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2004, pp. 175-224.
- ESCALA RABADÁN, Luis, “Migración internacional y organización de migrantes en regiones emergentes: el caso de Hidalgo”, *Migración y Desarrollo*, núm. 4, primer semestre de 2005, pp. 66-88.
- , “Migración y formas organizativas en los Estados Unidos: los clubes y federaciones de migrantes mexicanos en California”, en Guillaume Lanly y M. Valenzuela (comps.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2004, pp. 425-454.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo, “Los retos actuales de la teoría del desarrollo”, 2000, en www.migracionydesarrollo.org (consultada el 1o. de julio de 2006).

- , “Las remesas, los clubes zacatecanos en los Estados Unidos y el desarrollo regional”, s/f, en: <http://www.crmsv.org/investigacion/remesas.htm> (consultada el 1o. de julio de 2006).
- , “Migración internacional y proyectos agroindustriales en el sur de Zacatecas, México”, s/f, en: www.migracionydesarrollo.org (consultada el 1o. de julio de 2006).
- GOLDRING, Luin, “From Market Membership to Transnational Citizenship? The Changing Politization of Transnational Social Spaces”, en *L'Ordinaire Latino-Americanain*, núm. 173-174, 1998, pp. 167-172 (consultado el 1o. de julio de 2006), en: www.migracionydesarrollo.org
- , “El Estado mexicano y las organizaciones transmigrantes: ¿Reconfigurando la nación y las relaciones entre Estado y sociedad civil?”, en Gail Mummert (comp.), *Fronteras fragmentadas*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán-CIDEM, 1999, pp. 297-316.
- , “The Gender and Geography of Citizenship in Mexico-us Transnational Spaces”, *Identities*, vol. 7, núm. 4, 2001, pp. 501-537, en: www.migracionydesarrollo.org (consultado el 1o. de julio de 2006).
- IMAZ, Cecilia, “Poder político de las organizaciones transnacionales de migrantes mexicanos en las comunidades de origen. Estudio comparativo de clubes sociales de migrantes en Nayarit-California y Puebla-Nueva York”, en Guillaume Lanly y M. Valenzuela (comps.), *Clubos de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2004, pp. 375-422.
- INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR, en: <http://portal.sre.gob.mx/ime/index.php?option=displaypage&Itemid=47&op=page&SubMenu=> (consultada el 30 de enero de 2006).
- LANLY, Guillaume y M. Basilia Valenzuela (comps.), *Clubos de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2004.
- MOCTEZUMA, L. Miguel, “La presencia migrante desde la distancia. Clubos de zacatecanos en los Estados Unidos”, en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (comps.), *Clubos de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2004, pp. 85-126.
- , “Morfología y desarrollo de las asociaciones de mexicanos en Estados Unidos: Un sujeto social y político extraterritorial”, *Migración y Desarrollo*, núm. 5, segundo semestre de 2005, en: www.migracionydesarrollo.com (consultada el 1o. de julio de 2006).
- MUMMERT, Gail, “Dilemas familiares en un Michoacán de migrantes”, en Gustavo López Castro (coord.), *Diáspora michoacana*, El Colegio de Michoacán-Gobierno del Estado de Michoacán, Zamora, 2003, pp. 113-146.

- RIVERA-SALGADO, Gaspar y Luis Escala Rabadán, "Collective Identity and Organizational Strategies of Indigenous and Mestizo Mexican Migrants", en Jonathan Fox y Gaspar Rivera-Salgado (comps.), *Indigenous Mexican Migrants in the United States*, Center for US-Mexican Studies y Center for Comparative Immigration Studies, La Jolla, University of California San Diego, 2004, pp. 145-178.
- VALENZUELA ROMO, Jesús David, "Las organizaciones de mexicanos en los Estados Unidos. Una revisión histórica", en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (comps.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2004, pp. 37-81.
- VALENZUELA VARELA, M. Basilia, "Fideraza: la política pública de las remesas en Jalisco. Diseño, instrumentación y perspectivas", *Carta Económica Regional*, núm. 69, noviembre-diciembre de 1999, pp. 3-12.

Migración internacional y desarrollo en México: tres experiencias estatales

*Rodolfo García Zamora**

LOS MIGRANTES que han abandonado sus comunidades de origen para conseguir un mejor nivel de vida buscan ahora el apoyo de los gobiernos, con el fin de hacer uso productivo de sus ahorros y evitar que más gente inicie el camino hacia el norte. Para tratar de reducir la preocupante tendencia al despoblamiento de la región centro-occidente del país, deben lidiar con los distintos partidos políticos, las diferentes secretarías, las diversas dependencias, las contradicciones al interior de los clubes para promover alguna iniciativa en beneficio de quienes aún viven en sus comunidades de origen.

Este capítulo se apoya en un recuento de las políticas relacionadas con la migración y el desarrollo en tres estados de la República de migración tradicional: Jalisco, Michoacán y Zacatecas para, a partir de un balance de lo realizado hasta ahora, dejar en evidencia la necesidad de establecer políticas públicas de carácter integral que se traduzcan en acciones gubernamentales nuevas y permanentes, promotoras del desarrollo humano con enfoque transnacional.

El trabajo parte de la necesidad de integrar, como desafío colectivo, una política que ataque el fenómeno del despoblamiento que se vive en varias zonas del centro-occidente del país y que reclama la participación coordinada de todos los estados, de todos los actores sociales, nacionales e internacionales, bajo un enfoque de política de Estado sobre desarrollo y migración integral y de largo plazo. Para ello, al final del texto se realizarán una serie de recomendaciones al respecto.

LAS REMESAS EN MÉXICO

Durante la década de los noventa, México registró un crecimiento significativo del monto de remesas, procedentes fundamentalmente de Estados Uni-

*El autor es miembro del doctorado en estudios del desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas.

dos, con tasas de crecimiento anuales de alrededor de 10 por ciento. Los primeros años del nuevo siglo se caracterizan, según el Consejo Nacional de Población,¹ por el gran dinamismo que muestra el envío de remesas, con un ritmo de progresión anual próximo a 24 por ciento y que supera con mucho lo observado en años anteriores: tan sólo entre los años 2002 y 2003 aumentaron 3,582 millones de dólares, mientras que entre 2003 y 2004 lo hicieron en 3,217 millones de dólares. Así, en 2004 México recibió 16,000 millones de dólares, en 2005, 20,035 millones de dólares, y para 2006 se esperan 24,000 millones de dólares por concepto de remesas familiares, según la misma fuente y el Banco de México.²

México recibió remesas familiares en los últimos 15 años por un monto acumulado cercano a 95,000 millones de dólares, lo que se explica debido a que han crecido en tasas muy superiores a las de la migración, gracias a una mayor cobertura de estas operaciones por parte de las instituciones financieras intermediarias y a la considerable reducción de los costos de las operaciones que involucran transferencias monetarias entre ambos países.

En las dos últimas décadas, las remesas se han convertido en un flujo de divisas de suma importancia para la economía mexicana, al constituir uno de los principales rubros de la balanza de pagos y, además, porque contribuyen a reactivar las economías regionales y locales. La comparación del flujo de remesas con ciertos indicadores macroeconómicos nacionales muestra la relevancia de estos recursos. En el año 2003, los envíos de dinero de los migrantes a sus familias representaron alrededor de 80 por ciento de las exportaciones petroleras y 73 por ciento del superávit de la balanza comercial de maquiladoras, al tiempo que superaron en 42 por ciento los ingresos derivados del turismo. En 2004 representaron 70 por ciento de las exportaciones de petróleo y 87 del superávit maquilador.

La distribución regional de las remesas se ha ido diversificando y las regiones de migración internacional de mayor tradición, como el centro-occidente, han experimentado un cambio en su patrón, de migración temporal a migración definitiva y de todo el grupo familiar; además, debido a la profunda crisis del campo y de la economía nacional, la emigración internacional se ha extendido prácticamente a todo el país.³

¹Conapo, 2004 www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/001.pdf (consultado el 28 de marzo de 2006).

²*La Jornada*.

³García Zamora, 2003.

En 2004, cuatro estados –Michoacán, Guanajuato, Jalisco y México– recibieron cada uno más de 1,000 millones de dólares por concepto de remesas familiares y en uno de ellos –Michoacán– la cifra superó los 2,000 millones de dólares. Si bien ese año seis estados –Michoacán, Guanajuato, Jalisco, México, Puebla y Distrito Federal– concentraron más de la mitad de las remesas, en el resto del país han generado creciente visibilidad e importancia. Así por ejemplo, mientras que en 1995 cerca de 40 por ciento de los ingresos por tal concepto se dirigió a tres de los estados de mayor tradición migratoria (Michoacán, Jalisco y Guanajuato), en 2004 ese valor se redujo a 31 por ciento. En contraste, los estados de Veracruz y Chiapas, cuya participación en la migración internacional era hasta esa fecha marginal, pasaron de ocupar las posiciones décimo quinto y vigésimo séptimo en 1995, a los lugares séptimo y onceavo en 2004, el estado de México, a su vez, se ubicó en la cuarta posición. Con base en estas cifras, el monto promedio per cápita por concepto de remesas en Michoacán, en 2004 ascendió a 539 dólares mensuales, mientras que en Guanajuato y Zacatecas fue de 313 y 311 dólares respectivamente.⁴

El trabajo de UNICEF México⁵ resume de forma correcta la importancia de esas remesas en el funcionamiento del país:

1. Las remesas familiares en México se han consolidado como la segunda fuente generadora de divisas del país, después de las exportaciones petroleras, factor de estabilidad macroeconómica, política y social. Al menos 1'500,000 hogares mexicanos reciben remesas; en algunas regiones estos recursos son fundamentales para los hogares y para la reproducción económica y social de las unidades económicas. Los diversos estudios realizados sobre el uso de las remesas y su impacto coinciden en señalar que los hogares que reciben tales recursos del exterior tienen un patrón de gasto similar a los hogares que no los reciben: la satisfacción de las necesidades básicas, con un remanente que no rebasa 10 por ciento y que se destina para ahorro o inversiones mínimas en vivienda, tierras, maquinaria y pequeños comercios.
2. No hay duda de que los hogares receptores de remesas viven mejor en términos de alimentación, vestido, educación, salud y vivienda que los hogares no receptores, por lo que la migración internacional y las

⁴Conapo 84-2004 (consultado el 28 de marzo de 2006).

⁵UNICEF, 2005.

remesas contribuyen a elevar el bienestar de ese sector de la población. Sin embargo, también generan una brecha social mayor entre estos hogares y los que, al carecer de remesas, experimentan un retroceso relativo en sus condiciones de vida respecto de las familias de migrantes.

3. Por otro lado, las donaciones comunitarias de los migrantes (remesas colectivas) constituyen otro mecanismo por el cual las organizaciones de migrantes mexicanos, vía el Programa 3×1 Iniciativa Ciudadana (a partir de 2004 Programa 3×1 para Migrantes), contribuyen a elevar el bienestar de las comunidades de origen y los hogares con sus inversiones en obras de infraestructura básica como agua, energía eléctrica, caminos, calles, carreteras, clínicas, escuelas y centros de cómputo.

4. No obstante los aportes positivos de las remesas familiares y colectivas al bienestar de los hogares y las comunidades, por ningún motivo se puede plantear que las remesas sean sustituto de las políticas públicas para el desarrollo económico ni de las políticas de desarrollo social. Por el contrario, dada la generalización en el caso mexicano de la migración internacional en todo el país, y dado el número creciente de hogares que experimentan los impactos positivos y negativos de ese fenómeno, se requiere una política de Estado sobre desarrollo y migración en general, además de programas sociales específicos para las regiones de mayor intensidad migratoria (en algunas de las cuales se advierte ya un desdoblamiento creciente) sobre salud, educación, alimentación, vivienda, cultura, etcétera.

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS HACIA LOS MIGRANTES EN JALISCO, MICHOACÁN Y ZACATECAS

A pesar de que Jalisco, Michoacán y Zacatecas son tres de los estados con mayor tradición migratoria hacia Estados Unidos, observamos que dentro de sus políticas de desarrollo económico no existe ninguna dirigida de manera específica a los migrantes, ni que considere apoyar sus proyectos productivos. Las políticas en funcionamiento se integran dentro de los programas federales implementados por las diferentes secretarías federales y estatales.

Esta característica contrasta con el hecho de que dichas entidades federativas cuentan con grupos importantes de migrantes en Estados Unidos. Se trata, además, de estados que reciben más de la tercera parte de las remesas

que atraía el país en años recientes, a los que se han venido integrando estados como Veracruz, México y Guerrero. Más de 40 por ciento de la población que recibió remesas en 1995 vivía en los primeros estados a los que hacemos referencia, aun cuando el total de su población representa poco más de 30 por ciento de la población nacional.⁶ Sin embargo, la captación de remesas se redujo a sólo 32 por ciento,⁷ aunque esta variación se debe también a la inclusión de nuevas entidades migrantes.⁸

Parte de la discusión sobre las diversas razones que promueven la migración se ha centrado en los grados de marginación: muy alto, alto, medio y bajo.⁹ Ahora bien, las motivaciones van desde educación, vivienda e ingresos para alcanzar una vida digna hasta la distribución de la población. Michoacán y Zacatecas se encuentran dentro de los nueve estados con grado de marginación alto, junto con San Luis Potosí, Puebla, Campeche, Tabasco, Yucatán, Guanajuato y Nayarit, mientras que Jalisco se clasifica con grado de marginación bajo.

CUADRO 1
Índice y grado de marginación

<i>Estado</i>	<i>Índice de marginación 2000</i>	<i>Grado de marginación muy alto</i>	<i>Grado de marginación alto</i>	<i>Total de municipios</i>
Jalisco	-0.7608	1	19	124
Michoacán	0.4491	7	28	113
Zacatecas	0.2984	-	10	57

Fuente: Elaborado con datos de Índice de Marginación, 2000; Marginación por entidad federativa, 2000; Datos Índice de Marginación, 2000; Marginación Municipal, 2000. Estimaciones de Conapo con base en INEGI, Conapo y CNA. Indicadores Socioeconómicos e Índices de Marginación Municipal 1990; y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

⁶Nafin, http://consejo.nafin.com/portal/page?_pageid=340,139311&_dad=portal&_schema=PORTAL (consultado el 21 de marzo de 2006).

⁷Conapo, 2004, www.conapo.gob.mx/prensa/2004/discurso105.pdf (consultado el 28 de marzo de 2006).

⁸Michoacán tuvo el primer lugar en captación de remesas en 2004, seguido por Jalisco y Guanajuato; de cada 10 dólares enviados a México, 3 van a estos estados (UNICEF).

⁹Para determinar el grado de marginación de una comunidad o municipio, se toma en cuenta el siguiente criterio (de acuerdo con la definición de índice de marginación de Conapo): "porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas". Conapo, 2004, *op. cit.*

Por el índice y grado de marginación se incluyeron varios de los municipios en el Programa Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que tiene como finalidad potenciar a las comunidades mediante centros estratégicos comunitarios (CEC), considerados detonadores del desarrollo. En este programa la comunidad juega un papel activo muy importante, ya que determina las obras prioritarias y la manera de emplear los recursos.

CUADRO 2
Microrregiones

<i>Estado</i>	<i>Microrregiones</i>	<i>Municipios</i>	<i>Localidades CEC</i>	<i>Población en localidades CEC</i>
Jalisco	8	20	33	37,038
Michoacán	10	35	96	155,705
Zacatecas	4	10	35	51,514

Fuente: Elaborado con datos de Sedesol: www.microrregiones.gob.mx. Fecha de consulta: 20 y 21 de marzo de 2006.

Como veremos más adelante, cada estado dispone de secretarías dedicadas a promover inversión y creación de proyectos productivos, sin que ninguno de ellos haga mención específica a los migrantes aun cuando participen en ellos. Una excepción a esta tendencia se encuentra en el Programa Invierte en México, creado por Nacional Financiera (Nafin), en coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los gobiernos de Jalisco, Hidalgo y Zacatecas, con resultados muy modestos en todas las entidades.¹⁰

Invierte en México se dirige a mexicanos exitosos en Estados Unidos con deseos de invertir o crear un negocio en México, en sus comunidades de origen. Su finalidad es lograr inversión productiva como generadora de empleos y brindar una fuente de ingresos alternativa para los migrantes que inviertan en el país, así como para sus familiares que aún residen en México. El programa ofrece asistencia en la planeación del proyecto, la elaboración del plan de negocios, la evaluación de la inversión, capacitación (para manejo administrativo), apoyo técnico y la apertura del negocio.

¹⁰El gobierno de Michoacán también forma parte de este programa, aunque no se menciona en la página oficial que se limita a los proyectos exitosos.

El respaldo proviene de Nacional Financiera, BID, clubes de migrantes y los gobiernos estatales de Jalisco, Hidalgo y Zacatecas; dentro de los negocios apoyados se encuentran franquicias, farmacias, abarrotes, gasolineras, tortillerías, telefonía, cafeterías, restaurantes, etcétera, con fondos de poco más de 2 millones de dólares aportados por los estados, Nafin y el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) del BID.

En Michoacán no se tiene conocimiento de ningún “caso de éxito” ni de proyecto apoyado por Invierte en Michoacán. En el caso de Zacatecas, quedaron registrados dos proyectos de éxito: el primero, una fábrica de recámaras que emplea a aproximadamente 30 personas; el segundo, un centro recreativo y deportivo.

Al remitirnos a lo propuesto por Invierte en México debemos recordar que los estados presentan las siguientes características económicas: Zacatecas es el estado con menor participación en la creación del producto interno bruto (PIB), manteniéndose desde el inicio de este siglo con menos de 1 por ciento. Michoacán ha aportado poco más de 2 por ciento al PIB nacional, y Jalisco más de 6 por ciento, sin grandes variaciones.

CUADRO 3
Contribución PIB anual por estados
en miles de pesos y porcentaje nacional

<i>Jalisco</i>		
<i>Año</i>	<i>PIB (miles de pesos)</i>	<i>Porcentaje nacional</i>
2000	321'206,819	6.45
2001	346'263,870	6.57
2002	367'710,214	6.41
2003	392'348,808	6.30
<i>Michoacán</i>		
<i>Año</i>	<i>PIB (miles de pesos)</i>	<i>Porcentaje nacional</i>
2000	110'932,058	2.23
2001	116'280,930	2.21
2002	121'559,627	2.12
2003	135'316,181	2.17

CUADRO 3 (Continuación)

<i>Zacatecas</i>		
<i>Año</i>	<i>PIB (miles de pesos)</i>	<i>Porcentaje nacional</i>
2000	35'859,749	0.72
2001	39'047,366	0.74
2002	41'978,296	0.73
2003	47'015,497	0.75

Producto interno bruto por entidad federativa, 1998-2003.

Fuente: Elaborado con datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Los niveles de marginación no son determinantes para demostrar que a mayor marginación mayor nivel de migración. Para el estado de Zacatecas, las comunidades con mayor intensidad migratoria no se encuentran dentro de este rango, Michoacán podría presentar la mayor cantidad de municipios con marginación alta pero tampoco es determinante, al igual que para Jalisco.

CUADRO 4
Índice y grado de intensidad migratoria
para el año 2000

<i>Estado</i>	<i>Índice de intensidad migratoria</i>	<i>Grado de intensidad migratoria</i>
Jalisco	0.88785	Alto
Michoacán	2.05950	Muy alto
Zacatecas	2.58352	Muy alto

Fuente: Elaborado con datos de Conapo, 2000 (consultado el 28 de marzo de 2006).

JALISCO

El estado de Jalisco es, por su población, el cuarto en importancia de acuerdo con datos del censo de 2000, la cual se concentra en la zona metropolitana

de Guadalajara, “uno de los centros urbanos de mayor impulso nacional”;¹¹ además de que contribuyó en el año 2001 con casi 95,000 millones de pesos al PIB, 6.44 por ciento.

Las actividades de mayor importancia en el estado son: comercio, restaurantes y hoteles, que dejan atrás a sectores como la industria de la manufactura, el financiero y el agropecuario. El desempleo en 2004 resultó poco más alto que el promedio nacional, lo que explica en parte por qué un estado que presenta tanto impulso e importancia económica se mantiene dentro de los estados con una significativa historia de migración, junto con Michoacán y Zacatecas.

Ante la relevancia que guarda como centro de inversión a nivel nacional se podría suponer que los niveles de migración serían menores pero, como ya vimos, el desempleo pesa sobre la economía jalisciense, aunado a su larga historia migratoria internacional. La mayoría de los migrantes de Jalisco que reside en Estados Unidos ha salido de 20 municipios de la entidad, de regiones con muy alta intensidad migratoria como: Región Norte, Sierra de Amula, Sierra Occidental, Altos Sur, Ciénega y Centro.

Se podría suponer que los municipios que integran esas regiones presentan grados de marginación alta o muy alta; sin embargo, se trata de municipios clasificados como de marginación media o baja, de igual manera que el estado en su conjunto aparece entre los de baja marginación. Esta particularidad de la migración jalisciense explica su larga tradición migratoria; por otro lado, encontramos que la migración interna de los municipios con niveles de muy alta marginación se da hacia la capital o hacia municipios desarrollados vecinos a la zona metropolitana.

Las concentraciones más importantes de jaliscienses que migran rumbo a Estados Unidos se encuentran en California e Illinois, aunque también se orientan hacia Colorado, Texas, Washington y Nueva York. Se observa, además, que también son significativos los clubes de migrantes del estado de Jalisco: de los 111 instalados en California, 75 se integran por jaliscienses. Como resultado, la recepción de remesas en el estado llega a un promedio anual de 1,200 millones de dólares; en 2003 subió hasta 1,275 millones de dólares y ocupó el segundo lugar a nivel nacional, después de Michoacán con 10.4 por ciento del total. La cantidad enviada por los migrantes a sus

¹¹Martínez Cortés, 2005.

familias tal vez resulte menor que la de otros estados, pero aun así Jalisco se encuentra dentro de los receptores más significativos.

Si el estado jalisciense dejara de recibir esa cantidad de dólares anuales, la situación económica y social se vería seriamente afectada, ya que los recursos provenientes de las remesas significan para estados como Jalisco, Michoacán y Zacatecas un ingreso similar al que les asigna la Federación, o la cantidad que se destina a programas de combate a la pobreza. Las implicaciones económicas para Jalisco, de todas maneras, no serían tan graves como para Zacatecas; recordemos que el primero se encuentra dentro de los estados más importantes del país en términos de aportación al PIB, lo que no implica que no se vería perjudicado ante una eventual disminución drástica de remesas, como lo muestra el hecho de que la inversión extranjera directa (IED) en Jalisco se vio en 2003 rebasada por las remesas: a través de la primera se recibieron 200 millones de dólares, mientras que las remesas superaron los 1,000 millones.

PROGRAMA 3×1 PARA MIGRANTES

El gobierno mexicano establece el programa federal Iniciativa Ciudadana 3×1 a partir del año 2003, coordinado a nivel nacional por Sedesol. Su finalidad principal reside en promover tanto la inversión en proyectos de impacto en las comunidades de alta marginación (urbanas o rurales) como la canalización de recursos a las microrregiones. La estrecha relación y compromiso de los migrantes con sus comunidades de origen se hace manifiesta al buscar mejorar la calidad de vida no sólo de sus familiares que aún residen en la comunidad, sino también la de ésta en sí.

La cláusula quinta del acuerdo de coordinación entre los tres niveles de gobierno manifiesta que “de la aplicación y ejercicio de los recursos señalados será responsable el Ejecutivo estatal, y en su caso, los municipios, beneficiarios y demás ejecutores, de acuerdo a los instrumentos... en el entendido de que será Coplade la instancia que integre las propuestas por programa que se reciban por parte de los municipios”.¹²

En esa cláusula no se menciona a los migrantes, que no sólo originaron este programa sino que lo sostienen, ya que no participa únicamente el gobierno estatal (federal y municipal); los migrantes son relegados a segundo

¹²Coplade (consultado el 28 de marzo de 2006).

término. Jalisco ocupó el año pasado varios primeros lugares en proyectos modelos de la Iniciativa Ciudadana 3×1, dentro de los que destacan la construcción de centros de salud, pavimentación de calles, remodelación o reconstrucción de portales, etcétera. Ahora bien, si Jalisco es un estado con presencia empresarial significativa surge la pregunta de por qué en esta entidad se reproduce el mismo tipo de proyectos de infraestructura básica característicos de estados más atrasados como Zacatecas, y además no exista una presencia relevante de microproyectos productivos. La explicación reside quizá en que la estructura empresarial de Jalisco se concentra en los centros urbanos y la mayoría de los proyectos 3×1 de los clubes se realizan en comunidades rurales en las que, en general, se carece de una cultura empresarial. En 2005 el estado recibió recursos federales por un total de 109'664,064 pesos para distribuirlos entre los programas de Microrregiones, Opciones Productivas, Empleo Temporal, Atención a Jornaleros Agrícolas, 3×1 para Migrantes e Incentivos estatales.

Microrregiones

El programa federal Microrregiones se creó para atender las necesidades de municipios o comunidades con un grado de marginación alta o muy alta. En el estado de Jalisco se cuenta con un Centro Estratégico Comunitario (CEC), motor de desarrollo de estos programas y 19 municipios con grados de marginación alta y muy alta. Se pretende que, además de las aportaciones y trabajo conjunto en la identificación de los problemas, la comunidad aporte al proyecto que se esté llevando a cabo, bien en lo económico o bien con mano de obra.

Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (Fojal)

El Fojal se creó en 1985 con el objeto de atender y dar crédito a pequeños negocios, funcionando como un banco comercial. El sistema bajo el que opera lo determina un Comité Técnico que conforman un presidente (secretario de Promoción Económica del estado de Jalisco), un secretario (director de administración Fojal) y siete vocales (secretarios de Finanzas del gobierno del estado, coordinador del Coplade Jalisco, director estatal de Nafin, coordinador del Consejo de Cámaras Industriales del estado de Jalisco, presidente del Centro Empresarial Jalisco, presidente de la Canaco de Guadalajara, presidente del Centro Bancario de Occidente).

El fondo atiende las solicitudes de crédito de micro y pequeñas industrias, tratando así de hacer autosuficientes a esos pequeños empresarios y sus empresas (industriales o de comercio), para de esta manera coadyuvar a su impacto en la economía estatal; no se apoyan los proyectos relacionados con agricultura, ganadería, pesca y minería.

Los diferentes programas que incluye el Fojal son: Gemicro, Fojal.com y Avanza. La política que rige a Fojal se propone “superar las expectativas de las Mypes del estado con financiamiento, capacitación y consultoría; respaldados por colaboradores calificados y comprometidos en un sistema de Gestión de Calidad Dinámico”. La visión empresarial del gobierno de Jalisco convierte a los solicitantes de estos servicios en clientes a quienes satisfacer a través del otorgamiento de créditos accesibles, siempre y cuando se mantenga e incremente “la fortaleza financiera de Fojal”.

Por mi Jalisco

El programa Por mi Jalisco se ideó para fomentar el ahorro y las capacidades de inversión de los migrantes que se encuentran en Estados Unidos, con el objetivo central de promover la creación y puesta en marcha de proyectos productivos en las comunidades de origen. Se resalta que las capacidades empresariales deben explotarse para lograr que los migrantes tengan opciones de inversión en su estado y, por supuesto, para que los beneficios eviten o al menos frenen en parte la migración, además de que existe la posibilidad de que el efecto multiplicador logre que los municipios o comunidades dejen atrás su actual condición de muy alta o alta marginación y migración.

El programa nace en Jalisco como parte del Invierte en México, donde Nafinsa, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) proporcionan a los migrantes una opción para invertir en proyectos empresariales en sus lugares de origen (en este caso Jalisco). Sin embargo, ha tenido escaso impacto entre la comunidad migrante ya que sólo se registran tres proyectos exitosos.¹³

Por diferentes motivos, la administración pública del estado de Jalisco ha experimentado en los últimos años una importante profesionalización en sus dependencias en general y, en particular, en aquellas destinadas al fo-

¹³Lanly y Valenzuela, 2004.

mento económico y a la atención a los migrantes para microproyectos productivos. Esta peculiaridad explica que en los últimos tres años Jalisco haya sido uno de los dos estados, junto con Zacatecas, con mayor cantidad de proyectos del Programa 3×1 para Migrantes. Por otro lado, Jalisco cuenta con la estructura más profesional del país dedicada a la orientación, apoyo y soporte de los microproyectos productivos de los migrantes a nivel nacional. La explicación de por qué si dispone de tal estructura esos proyectos han avanzado poco puede encontrarse en la fragilidad macroeconómica del país, el temor de los migrantes hacia las devaluaciones, el exceso de regulaciones para la apertura de nuevas empresas, la debilidad económica y organizativa de las comunidades de origen de los migrantes y sus clubes y la ausencia en ambos de una cultura empresarial.

MICHOACÁN

Como resultado de la información obtenida de los censos de población de 1990 y 2000 se sabe que aproximadamente 370,000 michoacanos salieron en busca de la realización del sueño americano: en 2000, representaban 9.4 por ciento de la población total del estado y, a nivel nacional, 11 por ciento de los migrantes.

De los 113 municipios del estado, 28 son de alto grado de marginación y siete de muy alto grado, atendidos de manera especial por el programa de desarrollo local (se les da preferencia por las circunstancias específicas de las comunidades de Sedesol). Un estudio realizado por Mendoza, con datos del censo de 2000, demostró que la totalidad de los municipios michoacanos cuentan con “hogares migrantes [en cantidad] igual o superior al promedio nacional”.¹⁴

De igual forma son relevantes los datos que el Consejo Nacional de Población arroja sobre la intensidad migratoria michoacana: del total de los 113 municipios, 25 por ciento es de muy alta intensidad migratoria, 38 por ciento de alta intensidad, 30 por ciento de intensidad media y 7 por ciento de baja intensidad,¹⁵ debido a lo cual en los últimos 10 años aportó 11.8 por ciento de los migrantes nacionales a Estados Unidos, en su generalidad provenientes de la región del Bajío.

¹⁴Gustavo López Castro, s/f.

¹⁵*Idem.*

Para el año 2003, Michoacán fue el estado que recibió más remesas, con 1,685 millones de dólares sobre un total nacional de 13,266 millones de dólares. Al igual que en Jalisco y Zacatecas, el dinero recibido por las familias se destina a satisfacer las necesidades básicas, dejando una pequeña cantidad para el ahorro o la inversión. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares del año 2000, las familias michoacanas recibieron alrededor de 275 dólares por envío, cifra mayor al promedio nacional, de 190 dólares.

Las remesas representan para el estado de Michoacán más de 50 por ciento del ingreso de aproximadamente 100,000 hogares, además de que para uno de cada tres supone 100 por ciento de sus ingresos. Estos hogares receptores se encontraban localizados, para 2002, en cerca de 30 por ciento de los municipios del estado. Según estimaciones del Banco de México, en Michoacán se recibió un total de 930 millones de dólares.¹⁶

Coordinación General de Atención al Migrante Michoacano

La Coordinación General de Atención al Migrante Michoacano se creó para proporcionar asistencia a los migrantes originarios del estado de Michoacán; brinda apoyo en salud, educación, obras, derechos humanos, etcétera, y en 2005 atendió aproximadamente a 30,000 migrantes en los diferentes centros municipales.¹⁷ Además la Coordinación, de acuerdo con el decreto emitido en abril de 2002 por Lázaro Cárdenas Batel, está “facultada para proponer, coordinar, evaluar, promover, ejecutar e impulsar programas y acciones enfocadas a la atención integral de los migrantes michoacanos”.¹⁸

Dentro de los programas de la coordinación se encuentra Michoacán Regreso Seguro, propuesta de iniciativa de ley para que los migrantes michoacanos “puedan ejercer plenamente sus derechos políticos”, festejar el Día del Migrante Michoacano el 13 de diciembre, promover la “salud para migrantes” y también sus derechos humanos.

Uno de los objetivos más ambiciosos se centra en la creación de un Programa del Colegio de Bachilleres virtual que atendió, a partir de 2003, a 87 alumnos radicados en Dallas, Los Ángeles y Chicago, proporcionándoles apoyo y capacitación industrial en San Diego y Los Ángeles; ya para el año 2005

¹⁶Lozano Ascencio, 2004.

¹⁷www.michoacan.gob.mx (consultado el 21 de marzo de 2006).

¹⁸*Idem.*

se implementaron clases de inglés y computación en la Casa Michoacán. Estas medidas tienen como finalidad contribuir a la educación de los michoacanos en Estados Unidos y brindarles mejores oportunidades a través de la capacitación, facilitándoles además el aprendizaje del idioma inglés para mejorar con estas herramientas las oportunidades que encuentren en el país vecino. Al aumentar las metas de la coordinación también crece la necesidad de contar con oficinas municipales para ofrecer un mejor servicio y atender las necesidades de un mayor número de personas. Esta medida se ha visto frenada por la incapacidad o ineptitud de los gobiernos municipales, además de que no se cuenta con la preparación adecuada ni con empleados dedicados por completo a este tipo de actividades. La coordinación tiene su sede en Morelia, lo que hace que la mayoría de las decisiones tomadas en los 17 municipios se definan con eje en las prioridades de la capital del estado y no tanto de acuerdo a las necesidades expresadas por la comunidad.

Programa Iniciativa Ciudadana 3×1

Para Michoacán, el Programa 3×1 ha significado un mayor número de proyectos sociales y productivos, que han impactado en las comunidades y generado empleos en zonas marginales. A nivel nacional, el estado ocupa el tercer lugar en cuanto al número de proyectos: en 2002 se llevaron a cabo 64 al igual que en 2003; en 2004 se realizaron 126 con una inversión de 145 millones de pesos en 273 proyectos en total, hasta mediados de 2005, que beneficiaron a más de 370,000 michoacanos.¹⁹ En su realización, trabajan de manera conjunta gobierno estatal, presidencias municipales, cabildos y ciudadanos, con el objeto de combatir la pobreza y, además, para que se cumplan las acciones determinadas en los planes de desarrollo.

El gobierno michoacano reconoce que los proyectos de infraestructura han concentrado la atención y el esfuerzo por recaudar recursos, lo que no sucede de igual forma para los proyectos productivos. Las razones que exponen los dirigentes de los distintos clubes van desde la oposición por temor a que la unidad del club se vea afectada, la desconfianza en el gobierno y el miedo a perder sus ahorros al arriesgarlos en proyectos productivos, hasta la consideración de que deben dedicar sus mayores esfuerzos al mejoramiento de sus comunidades.

¹⁹*Idem.*

Comités de Desarrollo Comunitario (Codeco)

Los Codeco son comités que, mediante la organización, lograrán que las comunidades incrementen su participación en el desarrollo de proyectos de beneficio colectivo, además de que les brindan la oportunidad de gestionar recursos con las autoridades. La importancia de estos comités radica en que las localidades deciden cuáles obras consideran prioritarias y qué medidas y acciones se deben de llevar a cabo para resolver los problemas de manera inmediata.

Se busca que los Codeco constituyan la base sobre la cual se desarrolle el Comité de Planeación del Estado de Michoacán, y que los presidentes municipales y la Sedesol motiven la creación de nuevos comités en las diversas comunidades. Hasta septiembre de 2004, había registrados ocho comités en Morelia y 800 más dispersos en la entidad; la permanencia de los comités no se determina por actividades políticas, ni deben sujetarse a cambios por elecciones municipales o estatales.

La experiencia de Michoacán muestra que esa entidad dispone de la Coordinación de Atención al Migrante más profesionalizada y comprometida del país, resultado de la especialización técnica e identidad de sus integrantes con las comunidades de origen y sus clubes en la Unión Americana. Destaca su potencial para articular las acciones de esa dependencia con la Secretaría de Desarrollo Social estatal, que promueve ampliamente los Codeco, algo que podría facilitar a futuro que las diferentes iniciativas de los clubes migrantes formaran parte de planes y estrategias integrales de desarrollo comunitario y municipal, revirtiendo la dispersión que actualmente existe en la promoción de los mismos. A nivel de la Secretaría de Economía no se percibe interés en vincular sus actividades con las iniciativas migrantes de microproyectos productivos; quizá esta reticencia explique que la misma Coordinación de Atención a Migrantes inicie una etapa de apoyo a tales iniciativas, con una convocatoria al resto de las dependencias estatales para respaldar sus actividades.

ZACATECAS

Zacatecas es uno de los estados con mayor tradición migrante hacia Estados Unidos, fenómeno que se presenta por diversas razones, entre las que destacan la falta de empleos y salarios dignos. El estado cuenta con 1'353,610

habitantes, según el censo del año 2000, y la mayoría de esa población se dedica a un sector primario problemático.²⁰ Los 57 municipios de la entidad presentan migración, 23 tienen un nivel de migración muy alto, 18 nivel alto, nueve nivel medio, cinco nivel bajo y dos nivel muy bajo.

Las estadísticas revelan que el nivel de intensidad migratoria es 2.58353, el grado más alto del país.²¹ Se podría asumir que los migrantes provienen de los municipios clasificados como de alta o muy alta marginación; sin embargo, encontramos que de los 27 municipios con grado de marginación media sólo 17 presentan migración muy alta, y de los 19 con marginación baja sólo cinco presentan migración alta.

En el periodo 1995-2000, los zacatecanos representaron poco más de 4 por ciento del total nacional de migrantes; la mayoría migra de manera definitiva –debido a que accede a trabajos que no se limitan a los ciclos agrícolas, sino a otros sectores como servicios, construcción, etcétera– y disminuye, por tanto, la cantidad de zacatecanos migrantes de retorno.

La mayor parte de los zacatecanos que migra hacia Estados Unidos se concentra en California, Texas e Illinois, donde se han ido organizando con el transcurrir del tiempo en clubes y federaciones bien consolidados, dentro de los cuales encontramos que las más fuertes y mejor estructuradas son las del sur de California.

El envío de remesas al estado se ha incrementado cada año, ya que de 187 millones de dólares que se recibieron en 2001 se pasó a 422 millones de dólares en 2004, colocando en tercer lugar nacional, con 311 dólares,²² el promedio anual enviado por persona.

Sin embargo, la migración y sus impactos también generan un fenómeno de despoblamiento en las comunidades zacatecanas, ya que los potenciales migrantes son jóvenes o adultos jóvenes, además de que encontramos municipios o comunidades que la mayor parte del año parecen desiertas pero que, como Jerez, al llegar la fiesta del pueblo se llenan de migrantes que vuelven para festejar con la familia y llevarse productos que añoran. Por otra parte, existen comunidades pobladas mayoritariamente por ancianos, mujeres y niños, a causa del proceso de migración intenso que se vive en el estado.

²⁰www.inafed.gob.mx (consultado el 21 de marzo de 2006).

²¹Conapo (consultado el 28 de marzo de 2006).

²²Tinajero Tarriba, 2005.

Iniciativa Ciudadana 3×1

El Programa Iniciativa Ciudadana 3×1 se originó en Zacatecas en 1999 y prolonga el Programa 2×1 creado en el mismo estado en 1992, debido al interés de los clubes del sur de California por ayudar a sus comunidades de origen. En su proceso de desarrollo, este programa pasó de basarse en aportaciones exclusivamente migrantes en los años sesenta y setenta del siglo anterior, que los propios migrantes llaman etapa del 0×1, a contar con la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal, para de este modo volverlo integral. Las contribuciones de los clubes y sus propuestas representan todavía un aporte sustancial, ya que en el pasado la selección de las obras generaba diferentes conflictos entre los participantes. La elección de proyectos se ha ido institucionalizando con la creación del Consejo de Validación Migrante (Covam), en el que participan las organizaciones migrantes, los alcaldes municipales, la Secretaría de Planeación y Desarrollo del gobierno estatal y la delegación de la Secretaría de Desarrollo Social.

La mayoría de los proyectos puestos en marcha se han dedicado a infraestructura básica como pavimentación de calles, construcción de caminos rurales, construcción de lienzos charros, etcétera. Sin embargo, una vez cubierta la necesidad de esa infraestructura, los clubes buscan invertir en microproyectos productivos con mayores impactos locales tanto a nivel de empleo como a nivel de ingreso. No obstante, la transición no ha sido fácil debido a la precariedad económica del estado, la ausencia de cultura empresarial en las comunidades y de los migrantes y la inexistencia de políticas específicas.

La experiencia de Zacatecas en programas de proyectos solidarios con remesas colectivas encierra una mayor institucionalidad a partir de su vínculo con el Programa 3×1, que depende de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. En este contexto resulta paradójico, que el 3×1 se desvincule, al igual que a nivel nacional, de cualquier estrategia de planeación y desarrollo regional que rebase la lógica solidaria del programa. El Instituto de Atención al Migrante sigue actuando de forma reactiva ante los accidentes, muertes y problemas legales de los migrantes y no formula un plan estratégico de mediano y largo plazos de acompañamiento integral a las diversas iniciativas de los clubes zacatecanos.

A nivel económico, fuera del Programa Invierte México –hasta ahora con resultados muy modestos– la Secretaría de Economía no tiene ninguna

propuesta sería de apoyo, organización, capacitación y financiamiento de los clubes migrantes, que desde Estados Unidos presionan para que se les presenten portafolios de posibilidades de inversión a nivel estatal y municipal. De hecho, en los últimos años la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California ha sido la principal promotora ante Sedesol federal para que se avance hacia el 3×1 productivo. Ello explica, en gran medida, la iniciativa piloto de esta dependencia destinada a promover proyectos sociales y productivos, con un monto de 10 millones de dólares para 2006. La presión que ejercen para lograr el avance hacia esta nueva etapa del 3×1 revela, además, cómo está motivando, para la promoción de esos proyectos, la participación de dependencias federales y estatales vinculadas con el campo.

Del mismo modo, la larga relación establecida entre los clubes y la Universidad Autónoma de Zacatecas propició que se formara en el mes de julio del 2006, junto con el doctorado en Estudios del Desarrollo de esa institución, el Centro de Apoyo al Desarrollo Empresarial y Comunitario (CADEC), que funcionará como un “brazo técnico” de la Federación para formular sus proyectos productivos, promover la organización y capacitación en sus comunidades de origen y avanzar en propuestas de desarrollo comunitario integral.

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SUS ACTORES

Considerando los planes de desarrollo nacional y estatal, podemos resumir que las posiciones de los estados de Jalisco, Michoacán y Zacatecas parten del Plan Nacional de Desarrollo, adecuándolo a las condiciones y especificidades de cada uno a nivel formal. Con ello quedan determinadas las funciones de las secretarías federales y estatales involucradas en cuestiones de desarrollo de manera esquemática, sin que realmente se generen los programas que promuevan el desarrollo regional y local en el país.

Cada estado jerarquiza el papel de los migrantes en sus políticas económicas y las medidas a tomar para reforzar o crear un ambiente propicio para la inversión social o productiva; sin embargo, dentro de los planes estatales de desarrollo de los tres estados estudiados no existe un apartado que se ocupe de manera específica del tema de los migrantes. Las referencias a su problemática se integran dentro de rubros diferentes, como el de desarrollo social, donde se reconoce la aportación substancial de los clubes al mejoramiento de las condiciones de sus comunidades de origen y la creación de

oficinas de Atención al Migrante a través de apoyo legal, médico, educativo, etcétera.

No se ha creado una oficina donde se dé prioridad a los proyectos productivos de los migrantes y tampoco se advierte interés, hasta ahora, por mantener contacto permanente con los distintos clubes; ante el reto de los proyectos productivos, no se ha definido con claridad si éstos deben de ser individuales o colectivos. Las secretarías de Planeación y Desarrollo Regional y la Sedesol, a su vez, mantienen posiciones contrarias en este tema, las primeras a favor de proyectos individuales y la segunda por los colectivos.

En medio de estas discusiones los migrantes opinan que “a veces el migrante no sabe a quién dirigirse para pedir apoyo, pues los programas y actores son muchos”, dice José Antonio Larios Ponce;²³ existe demasiada burocracia y pocas acciones dirigidas a la creación de empresas productivas que generen empleos, ganancias y soporten la economía estatal.

Por otra parte, hay que señalar la gran contradicción entre el discurso oficial, que trata a los migrantes mexicanos como héroes y el raquítico apoyo financiero otorgado al Programa 3×1 a nivel nacional, que de 2003 a 2006 no rebasó en promedio los 15 millones de dólares, cuando los migrantes mexicanos radicados en Estados Unidos enviaron 54 millones de pesos diarios durante 2005. Una muestra más de la falta de coherencia del gobierno actual es que al inicio del 2006, cuando se consigna que el año anterior México recibió la cifra histórica de 20,035 millones de dólares por concepto de remesas familiares, Sedesol anuncia la decisión de reducir el presupuesto del Programa 3×1 en 50 por ciento respecto al aplicado en 2005.

En este contexto, Zacatecas es el estado que presenta mayores problemas: contribuye con una mínima parte al PIB nacional y aparece entre los estados con muy alta intensidad migratoria. Los zacatecanos residentes en Estados Unidos conocen esas carencias y saben lo que pueden y desean realizar por sus comunidades; de hecho, han cumplido con creces las obligaciones del gobierno mexicano de inversión en obras de infraestructura básica, al financiar de 1993 a 2005 más de 1,500 proyectos de infraestructura con un monto de 65 millones de dólares de fondos concurrentes.

²³Martínez Cortés, 2005.

Jalisco es el estado con mayor visión empresarial en su clase política y una estructura económica regional más consistente respecto a las otras dos entidades. La caída en la inversión del Programa 3×1 afecta más a los municipios y comunidades en particular que a la dinámica económica y social del conjunto del estado.

La migración y las remesas dejaron atrás la idea de servir como “válvula de escape” para transformarse en una “bomba de combustible”.²⁴ Tomando en cuenta la tabla que sigue, la situación de Michoacán y Zacatecas se vería más afectada si se frenaran los proyectos sociales de programas como 3×1; Jalisco, aun cuando presenta problemas de desempleo, no muestra una realidad semejante a la de los otros dos estados.

CUADRO 5

PIB de Jalisco, Michoacán y Zacatecas.
Participación porcentual de los estados.
Total de la actividad económica, 2000-2003

<i>Periodo</i>	<i>Jalisco</i>	<i>Michoacán de Ocampo</i>	<i>Zacatecas</i>
2000	6.45	2.23	0.72
2001	6.57	2.21	0.74
2002	6.41	2.12	0.73
2003	6.48	2.17	0.75

Fuente: Elaborado con datos de INEGI, Sistemas de Cuentas Nacionales, en <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieinti.exe/Consultar>. Fecha de consulta: 21 de marzo de 2006.

CONCLUSIONES

1. La experiencia mundial muestra cómo la migración internacional y las remesas pueden actuar como paliativo frente a la marginación y la pobreza en los países de origen, aunque por sí mismas no la superan ni generan desarrollo económico; muestra también la necesidad de reorientar un modelo económico que arruina las economías nacionales y obliga a masas crecientes de trabajadores a emigrar como única forma de buscar bienestar y un futuro mejor para sus familias.

²⁴bendixenandassociates.com. Receptores de remesas en México, Bendixen, IMF-Fomin y Pew Hispanic Center (consultado el 29 de marzo de 2006).

2. Los países que destacan como origen de la migración internacional requieren hacer una redefinición de sus políticas económicas –en gran medida la causa principal de esos crecientes flujos migratorios– para poder así capitalizar sus aspectos positivos y reducir sus aspectos negativos. Deben, además, redefinir sus estructuras e instituciones estatales, reconociendo la transnacionalización de sus respectivas naciones y la necesidad de diseñar nuevos programas e instrumentos que integren a la población en el exterior en un nuevo proyecto nacional con equidad, bienestar y democracia. México no puede mantener estructuras gubernamentales de mediados del siglo anterior y pensar que la nación sigue acotada por las fronteras nacionales.

3. Si México conserva el actual modelo económico de “recesión estabilizadora”, que incrementa la incapacidad nacional para generar empleos, en los próximos 15 años más de 500,000 migrantes seguirán desplazándose anualmente hacia Estados Unidos.

4. Se requiere reorientar el modelo económico hacia el mercado interno, sin renunciar a su articulación con el mercado mundial, privilegiando el desarrollo regional y sectorial del país. Para ello, resulta fundamental el establecimiento de una política de Estado sobre desarrollo y migración a través del fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales, base central de la planeación económica del país.

5. Una política de Estado sobre desarrollo y migración debe establecerse con una visión holística y de largo plazo, capaz de integrar a todos los actores sociales, dentro y fuera del país, interesados en el desarrollo integral de México.

6. Como ya hemos expuesto, la migración internacional y las remesas juegan un papel fundamental en Michoacán, Jalisco y Zacatecas. Sin embargo, los programas de atención hacia los migrantes se caracterizan por su carácter fragmentario, marginal, amén de estar desligados de las principales prioridades de los programas económicos y sociales. La valiosa experiencia de las tres entidades muestra la posibilidad de establecer, desde el interior del país y desde las regiones, pero sobre todo desde los municipios, una política sobre desarrollo y migración internacional que permita capitalizar sus impactos positivos para poder así enfrentar de manera adecuada los enormes costos del despoblamiento, la pérdida masiva de jóvenes, la creciente migración de mujeres, los impactos de la separación familiar y la exposición a múltiples enfermedades, entre las que se encuentran sobre todo padecimientos como la tuberculosis y el SIDA; junto con el creciente envejecimiento de las comunidades de origen. El enfoque de desarrollo debe priorizar el capital

humano y contemplar todos los aspectos necesarios para un auténtico bienestar de los migrantes, sus familias y sus comunidades.

7. La aplicación de una política de Estado sobre desarrollo y migración en los tres estados analizados puede asumir dos modalidades, de acuerdo con la especificidad de cada uno respecto a su capacidad gubernamental institucional, a la descentralización, la planeación participativa existente y la fortaleza y madurez de los municipios, comunidades y organizaciones de migrantes:

a) *Opción centralizada*: Coplades y desarrollo y migración como ejes transversales, asumiendo que a nivel federal, por la inercia burocrática existente –donde prevalecen en las instituciones valores gubernamentales del siglo anterior– y por lo caduco de la propia clase política nacional, no se quiera establecer en el nuevo gobierno la Secretaría de Atención a los Mexicanos en el Exterior, por implicar un esfuerzo de deconstrucción del diseño gubernamental existente a nivel de las diferentes secretarías, y no se quiera realizar un cambio a fondo en las secretarías de Economía y Desarrollo Social, para colocar en el centro la fortaleza del mercado interno, los diferentes sectores productivos y el desarrollo regional del país.

Se puede empezar desde abajo, a nivel de cualquiera de esos estados o de todos, aprovechando la figura de los Comités para la Planeación del Desarrollo y colocando como eje transversal el desarrollo humano y la migración, para que articulen el fortalecimiento de los sectores productivos y las regiones al interior de ellos, así como la capacidad de generar empleos permanentes y bien remunerados. Todo esto implica articular de manera coherente políticas económicas, de desarrollo regional y de desarrollo social, con especial énfasis en educación, salud, cultura y medio ambiente. Se debe estimular de manera especial una planeación participativa, con un ejercicio permanente que integre de forma adecuada a las comunidades, los municipios, las dependencias estatales, las delegaciones federales y a todos los actores sociales locales, nacionales y transnacionales interesados en esta nueva estrategia de desarrollo regional humano con enfoque transnacional. Para darle respaldo normativo deberán realizarse los cambios legislativos necesarios y los congresos estatales deberán promoverlos, darles vigencia y participar de modo permanente, en tanto corresponsables de la planeación, en el seguimiento, fiscalización y evaluación de los resultados obtenidos. Se debe dese-

char la tradicional actitud, todavía vigente, de marginalidad en la conducción de las entidades del país.

b) Opción descentralizada: fundaciones estatales para el desarrollo humano integral. Si la prevalencia de una forma obsoleta de ejercer la conducción estatal en tales entidades impide un cambio institucional como el antes sugerido, proponemos la creación de fundaciones estatales no gubernamentales para el desarrollo humano integral, que articulen a las organizaciones comunitarias, los consejos regionales para el desarrollo, los consejos municipales, los clubes de migrantes, los municipios y dependencias estatales, las comisiones respectivas de los legislativos, las instituciones de educación superior, organismos no gubernamentales y organizaciones internacionales. Esta estructura bajo una organización horizontal donde no existan jerarquías entre los participantes sino un mismo nivel de participación y colaboración mediante una coordinación rotativa. Ciertamente, esta propuesta se acerca a la figura de un Consejo Social para el desarrollo humano integral y la migración, con carácter consultivo, que debería generar una dinámica de comunicación y colaboración permanente con los ejecutivos y legislativos estatales para poder materializar en políticas y acciones públicas las diferentes propuestas de programas y proyectos con el debido respaldo financiero y la fiscalización correspondiente. Esta segunda modalidad supone una menor institucionalidad gubernamental, aunque posibilita una mayor cooperación de la sociedad civil y colaboración con los diferentes niveles del Estado mexicano.

8. Bajo cualquiera de las dos modalidades, los planes estatales de desarrollo deben convertirse en verdaderas cartas de navegación de las políticas públicas y no en simples referencias retóricas para justificar la misma forma tradicional de ejercicio del poder al margen de la población. Por ello, planteamos dos cuestiones inmediatas a resolver: cómo colocar los temas de fortalecimiento productivo, sectorial y regional para generar empleos decorosos, permanentes y bien remunerados como prioridad central de las políticas públicas, bajo un diseño coherente de complementariedad de las diferentes dependencias estatales y municipales y, por otro lado, de qué manera garantizar la participación de las comunidades, los consejos regionales para el desarrollo humano integral y el resto de actores relevantes: organizacio-

nes de migrantes, instituciones educativas, etcétera, de manera tal que el conjunto de la sociedad civil se vuelque en la planeación participativa, se corresponsabilice en la aplicación y seguimiento, fiscalización y evaluación de los programas, y los congresos estatales cumplan activamente las funciones de discusión, evaluación, fiscalización y reingeniería de los planes sexenales y anuales y sus diferentes programas y proyectos, delegando en los municipios y comunidades de origen las funciones que permitan optimizar y agilizar su desarrollo.

9. La nueva visión del desarrollo humano con enfoque transnacional debe superar, además, el enfoque economicista, reconociéndolo tan relevante como los aspectos sociales de educación, salud, cultura, medio ambiente, género y edad.

10. Bajo un enfoque integral de las nuevas propuestas de desarrollo humano deberán crearse programas específicos para la atención de niños, mujeres, jóvenes y ancianos de las comunidades de alta migración internacional. Los programas existentes sobre salud y educación binacional deberán superar el bajo perfil y atención que reciben actualmente de las autoridades y de las propias comunidades. La organización y capacitación de las comunidades deberá ubicarse como tarea estratégica en una visión de corto, mediano y largo plazos, reconociendo que de su capacidad de realizar, actuar, proponer, participar y corresponsabilizarse en las nuevas acciones públicas dependerá el desarrollo humano que se logre y no sólo los montos de inversión que se canalicen para tal fin.

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA ZAMORA, Rodolfo, *Migración internacional, remesas y desarrollo local*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2003.

———, *Migración, remesas y desarrollo. Los retos de las organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2005.

La Jornada, 12 de mayo de 2006.

LÓPEZ CASTRO, Gustavo *et al.*, *Migración, desarrollo y políticas públicas en Michoacán*, s.p.i., s/f.

LANLY, Guillaume, y M. Basilia Valenzuela V. (comps.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2004.

- LOZANO ASCENCIO, Fernando, "Tendencias recientes de las remesas de los migrantes mexicanos en Estados Unidos", documento de trabajo núm. 99, San Diego, The Center for Comparative Immigration Studies, University of California (CCIS), 2004.
- MARTÍNEZ CORTÉS, Cynthia, *Políticas migratorias en el estado de Jalisco*, tesina, México, ITAM, 2005.
- TINAJERO TARRIBA, Beatriz, *Las políticas migratorias del estado de Zacatecas y el impacto de la diáspora en las comunidades de origen*, tesis, México, ITAM, 2005.
- UNICEF, *Las remesas de los migrantes y su impacto sobre las condiciones de vida de los infantes en México*, México, 2005.

Otras fuentes consultadas

- www.bendixenandassociates.com/Presentations%20and%20Reports%20-%20website/IDB%20Receptores%20de%20Remesas%20México%202003%20FINAL.pdf (consultado el 29 de marzo de 2006).
- www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/001.pdf (consultado el 28 de marzo de 2006).
- www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/002.pdf (consultado el 28 de marzo de 2006).
- www.conapo.gob.mx/mig_int/01.htm (consultado el 28 de marzo de 2006).
- www.coplade.jalisco.gob.mx/files/OBRAS%20EXITOSAS%20EJERCICIO%202004.pdf (consultado el 28 de marzo de 2006).
- www.coplade.jalisco.gob.mx/files/MICRORREGIONES%202205%20INTERNET.pdf (consultado el 28 de marzo de 2006).
- www.foros.gob.mx/read.php?f=18&i=3&t=3 (consultado el 21 de marzo de 2006).
- www.inafed.gob.mx (consultado el 21 de marzo de 2006).
- www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/cuentas/pib/pibe%202003.pdf (consultado el 21 de marzo de 2006).
- www.michoacan.gob.mx (consultado el 21 de marzo de 2006).
- www.michoacan.gob.mx/salavirtual/sala45/Migrantes%2026dic05.doc (consultado el 20 de marzo de 2006).
- www.michoacan.gob.mx/salavirtual/sala18/images/migrantes_op.doc (consultado el 20 de marzo de 2006).
- www.microrregiones.gob.mx/BuscaLocs2.asp?tipo=est&txt=Jalisco (consultado el 20 de marzo de 2006).
- www.microrregiones.gob.mx/BuscaLocs2.asp?tipo=est&txt=Michoacan (consultado el 21 de marzo de 2006).

www.microrregiones.gob.mx/BuscaLocs2.asp?tipo=est&txt=Zacatecas (consultado el 21 de marzo de 2006).

www.nafin.com/portalfn/files/pdf/Economia704.pdf (consultado el 23 de marzo de 2006).

www.sedesol.gob.mx (consultado el 20 de marzo de 2006).

www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/padrones/iniciativa_ciudadana3x1.pdf (consultado el 20 de marzo de 2006).

www.unicef.org/mexico/unicef/noticias/Comunicado_26mayo2005_migrantes.pdf (consultado el 21 de marzo de 2006).

Segunda parte

ESTUDIOS DE CASO

Emigración internacional en Chiapas: del tránsito de migrantes a la pérdida poblacional

Rodolfo Córdova

*No habrá migración forzada
si hay justicia y paz.*

ANÓNIMO

CUANDO HABLAMOS de emigración de mexicanos hacia Estados Unidos ya no podemos ignorar a los estados que componen la frontera sur del país. En Chiapas, entidad donde convergen diferentes y complejos fenómenos políticos, económicos y sociales, se ha generado una riqueza en el conocimiento todavía por explorar. En este estado fronterizo interactúan actualmente de forma clara, directa y permanente tres grandes temas que, a partir del 11 de septiembre de 2001, ya no se pueden desligar: frontera, seguridad y migración.

Es a Chiapas adonde llegaron, en la década de los ochenta, cientos de miles de refugiados centroamericanos que salieron de su país debido al exterminio ejecutado por las dictaduras militares en la región. Igualmente, es en Chiapas donde hace 11 años salió a la luz un movimiento que se gestaba desde la década de los sesenta: el autonombrado Ejército Zapatista de Liberación Nacional. De la misma forma, es en Chiapas donde desde hace aproximadamente 10 años se han instalado las pandillas conocidas como Mara Salvatrucha.

A esta mezcla de variables hay que añadirle el elemento migratorio junto con dos componentes: el primero y más conocido es que por ahí pasan cerca del 90 por ciento de los migrantes centroamericanos que buscan llegar a Estados Unidos, y el segundo es el reciente surgimiento de circuitos migratorios internos que se extienden hacia el mismo destino; precisamente del último se ocupa este capítulo.

Este capítulo busca mostrar dos cosas: la primera, que el gobierno de Chiapas ha tenido que aprender a dejar de verse a sí mismo como un estado de tránsito de centroamericanos que buscan llegar a Estados Unidos para asumirse como un estado de expulsión poblacional; la segunda, que carece de una política integral que beneficie a los emigrantes y a sus familias, falta

que se traduce en una política incipiente, debido a la novedad del fenómeno en la entidad. Por ello creemos necesario presentar algunas sugerencias retomadas de las políticas migratorias que funcionaron adecuadamente en otros estados con altos flujos históricos de emigrantes, como Jalisco y Zacatecas, basándonos desde luego en las investigaciones presentadas en este libro.

FACTORES DETONANTES DE LA EMIGRACIÓN

La reciente emigración chiapaneca hacia los Estados Unidos se explica por varios factores: la crisis del campo y la inestabilidad política y económica generada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, pero sobre todo por la presencia de “agencias de viajes” que reclutan trabajadores en el estado para transportarlos al norte; este último, creemos, es el factor fundamental que justifica la decisión de emigrar de los chiapanecos.

En efecto, desde el inicio del milenio han surgido en diversos municipios del estado agencias de viajes privadas que, aprovechando la crisis en los precios del café y la oferta de la industria maquiladora, ofrecen a los campesinos una salida fácil y barata. Estas empresas, que se establecieron primero en Huixtla y, más recientemente, en Tapachula, operan por medio de líneas de transporte ajenas a las centrales camioneras y ofrecen en paquete un viaje sencillo y un trabajo “seguro” en las maquilas del norte.

La ruta que siguen los camiones, en su mayoría, comienza en el municipio de Huixtla y llega hasta Tijuana, pasando por Caborca, Agua Prieta, Altar, en Sonora, y Mexicali. Los emigrantes son sobre todo indígenas tzotziles y tzeltales sin experiencia urbana, muchos de ellos monolingües,¹ quienes deben pagar una tarifa que oscila entre 700 y 1,300 pesos a cambio de un viaje de más de 4,000 kilómetros de carretera, que incluye 31 revisiones realizadas por policías, militares y agentes del Instituto Nacional de Migración (INM). A su llegada, si antes no son detenidos o abandonados por los traficantes “legales”, terminan peor que como empezaron: vejados, desempleados y con el “sueño americano” vapuleado.²

¹A lo largo de toda investigación es importante que se trate de indígenas monolingües, ya que transforma la idea de que no son los más marginados los que emigran hacia Estados Unidos.

²Para comprobar esta aseveración, el 23 de febrero de 2005 abordé uno de estos camiones en Tapachula, Chiapas, hasta Tijuana, pasando por la región del Soconusco, en un periodo aproximado de 80 horas. Cuarenta y cinco personas abordamos un camión amarillo que os-

El viaje hacia el norte inicia con la sugerencia del conductor antes de pasar la primera revisión:

Debido a que vamos a pasar por muchas revisiones a lo largo de nuestro camino, les recomiendo que digan que su destino es Tijuana. Les van a empezar a preguntar muchas cosas para ponerlos nerviosos y agarrarlos. Para evitarse broncas, digan que van para allá a trabajar en la pizca de la uva. Si les preguntan con quién van digan que todos juntos; si les preguntan que quién les pagó el viaje, digan que la empresa que los contrató, la empresa es un sindicato que se llama Unidos por México.

Esta recomendación resulta fundamental para explicar por qué los chiapanecos que llegan al norte dicen que el viaje no lo pagaron ellos sino las compañías que les darán empleo aunque la afirmación no sea verdadera.³ La historia se vuelve cierta porque los chiapanecos que salen de sus casas, en ocasiones con toda su familia, la repiten una y otra vez con el fin de no ser retenidos en los puestos de control, la mayoría de las veces sin éxito. Por su parte, casi como regla, los agentes federales o estatales reciben la respuesta indicada en cada una de las 31 revisiones cuando dejan a los viajeros continuar su camino. Aunque parte de la migración chiapaneca se explica por el crecimiento de estas “agencias de viajes” que aseguran empleo en la frontera, la presunción no ha podido hasta ahora comprobarse.

A este escenario debemos agregarle dos factores secundarios de la emigración: la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la guerra de baja densidad que provocó el levantamiento zapatista.⁴ En el primer caso, el inicio de dicho tratado y, por consiguiente,

tentaba vistosamente algunos letreros con el nombre de la empresa transportista Turísticos Guerrero, hasta donde pude averiguar propiedad de un diputado por el PRD en el estado de Hidalgo. Durante la travesía por el país pasamos por las 31 revisiones ya mencionadas. Finalmente, llegamos a destino 12 personas, ya que 29 bajaron en el desierto de Altar, Sonora, y seis más fueron detenidas por los agentes del INM en alguno de los puestos de control en Chiapas y Oaxaca.

³Durante el viaje formé parte de un grupo que supuestamente iba a trabajar en la pizca de la uva; sin embargo, también existen casos en que estos grupos supuestamente van a trabajar en la maquila. El hecho de que bajen en el desierto de Sonora obliga a pensar en la hipótesis de que buscan entrar a Estados Unidos por Arizona.

⁴1o. de enero de 1994. Ese día Chiapas se despertó con seis cabeceras municipales tomadas por el EZLN: Altamirano, Huixtán, Las Margaritas, Ocosingo, Oxchuc y San Cristóbal de las Casas. Además, se ocuparon haciendas cuya propiedad era de algunos ex gobernadores y grandes latifundistas.

la liberalización de muchos productos agrícolas evidenció la crisis estructural en que se encuentra el campo mexicano y que provocó que los pequeños productores rurales perdieran la guerra comercial a nivel internacional, ya que sencillamente siguen sin posibilidades de competir en un mercado global subsidiado y protegido por las principales potencias comerciales: Estados Unidos y la Unión Europea.

Dadas estas condiciones, no sorprende que el movimiento zapatista haya decidido levantarse en armas el 1o. de enero de 1994, fecha en que entró en vigor el TLCAN. El alzamiento crea el segundo factor, a su vez, con dos componentes: la guerra de baja intensidad, que generó una gran cantidad de desplazamientos en las zonas indígenas, y el agotamiento de tierras destinadas a repartir entre esta población. El primero se origina en los muchos conflictos religiosos y en la presencia del ejército federal en el estado;⁵ esta guerra ha provocado que muchas de las tierras que los indígenas utilizaban para cultivar y subsistir se hayan perdido, y la violencia, a su vez, produjo desplazamientos internos que no han sido del todo resueltos.⁶ El segundo se explica por el hecho de que, a partir del levantamiento, las autoridades federales comenzaron a repartir tierras a los campesinos con el fin de cumplir una de las exigencias de la población; estos repartos convirtieron a los indígenas en propietarios, pero se agotaron las tierras cultivables que legalmente podían ser repartidas.

Todos estos factores explican por qué los chiapanecos han buscado nuevos medios para subsistir y que uno de ellos haya sido emigrar. Los campesinos indígenas que habían basado su supervivencia en la agricultura comienzan a desplazarse a la capital del país y a la costa; también lo hacen hacia el norte del país, creando así una migración reciente, mayoritariamente indígena, que por la novedad del fenómeno ha sido poco atendida. El gobierno de Chiapas se vio obligado intempestivamente a cambiar su perspectiva de estado de tránsito de personas para convertirse, además, en uno de expulsión de población, como se desprende de su primer programa para atender el problema migratorio.

⁵A la fecha existen alrededor de 70,000 efectivos del ejército federal repartidos en 87 bases militares aunque las cifras oficiales hablen sólo de 20,000. Esto ha generado que muchas de las comunidades indígenas se doten de mecanismos de defensa para protegerse del ejército, menciono sólo uno: la presencia de extranjeros, provocando así que cualquier intención del ejército por violar los derechos humanos de los indígenas sea observada y denunciada por organismos internacionales. En otras palabras, la sociedad civil extranjera (en especial la europea) realiza lo que la sociedad civil mexicana no ha logrado.

⁶Para un estudio detallado de este fenómeno véase Zebadúa González, 2004.

EFECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA EMIGRACIÓN

En este apartado mencionaré los beneficios y costos para los chiapanecos que se enfrentan a la migración. Como sabemos, este proceso acarrea implícitamente una serie de ventajas y desventajas, tanto para los emigrantes como para las familias que se quedan en las comunidades de origen.

Costos socioeconómicos

Para Chiapas, los costos sociales de la emigración no llegan todavía a niveles tan preocupantes como en Michoacán o Zacatecas; el estado no presenta aún despoblamiento a pesar de que, como la mayor parte de las migraciones recientes, mantienen un bajo índice de retorno. Lo mismo sucede con la expansión de enfermedades tradicionalmente relacionadas con la migración o problemas como la ruptura familiar o carencia de mano de obra.

El impacto de enfermedades como el SIDA, por ejemplo, no se debe a los emigrantes que van a Estados Unidos y regresan después de cierto tiempo, como se explica, al parecer, el crecimiento del número de personas infectadas en Puebla. Si en este tema el estado enfrenta un problema serio se debe a la gran cantidad de redes de prostitución establecidas en la zona fronteriza, concretamente en los municipios de Huixtla y Frontera Hidalgo.⁷

El número de rupturas familiares, con tasas de 5.9 por ciento de divorcio en el año 2000 y de 5.3 por ciento en 2001 –muy bajas cuando se las compara con los niveles nacionales–, se explica por la violencia intrafamiliar que resulta del alcoholismo y no de la migración. A su vez, el estado tampoco sufre de disponibilidad de mano de obra a pesar de que su saldo neto migratorio en el año 2000 fue de –213,689.⁸ Esta situación puede atribuirse a dos elementos: a) la gran cantidad de centroamericanos que van a trabajar temporal o permanentemente a la entidad, legal o ilegalmente, y b)

⁷En su mayoría, estas redes funcionan con niñas centroamericanas y chiapanecas víctimas del crimen organizado. La prostitución infantil va desde el “servicio” hasta la venta de las menores y se hace viable por dos motivos: a) los miles de migrantes centroamericanos que pasan por el municipio y utilizan los “servicios” de las explotadas, y b) la permisividad del Estado mexicano. Esta situación es un foco rojo, sin duda fundamental desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos de los grupos más vulnerables; por desgracia no forma parte de esta investigación, por lo que no profundizaré en el tema.

⁸“Población inmigrante, emigrante y saldo neto migratorio por entidad federativa, 2000”. INEGI, 18 de septiembre de 2005. Se refiere a la migración de mexicanos según el lugar de nacimiento e indica que el número de emigrados excede al de inmigrantes en esta cantidad.

que 47 por ciento de su PEA, así como la mayoría de los inmigrantes, trabajan en el sector primario, específicamente en la cosecha de café.

Beneficios socioeconómicos

A pesar de que los migrantes chiapanecos que residen en Estados Unidos no representan un porcentaje relevante de la población mexicana en aquel país, a partir del año 2000 Chiapas ha visto un crecimiento importante en las remesas que reciben los hogares. En ese año, el porcentaje que recibió ingresos por este concepto fue, a nivel nacional de 5.7 por ciento, mientras que en Chiapas se registró un 0.76 por ciento, es decir, 6,324 hogares.⁹

Para 2003 el estado de Chiapas recibió 360 millones de dólares por concepto de remesas familiares, que representan 2.72 por ciento del total de las enviadas al país, ocupando el décimo primer lugar nacional,¹⁰ monto equivalente a 4.15 por ciento del PIB estatal. En lo que se refiere a dólares per cápita, las cifras muestran que corresponderían 86 dólares a cada chiapaneco, es decir, el vigésimo lugar a nivel nacional.¹¹ Para 2004 las remesas sumaron poco más de 500 millones de dólares,¹² un incremento de 39 por ciento en comparación con 2003.¹³ A la vez, podemos observar que durante ese mismo año las tasas trimestrales de crecimiento de remesas resultaron bastante parecidas a las tasas nacionales;¹⁴ sin embargo, las estatales sobresalen de las nacionales,¹⁵ pues durante el segundo trimestre de 2004 la tasa de crecimiento de las remesas recibidas en Chiapas (53.39 por ciento) supuso 20 puntos porcentuales por encima del nivel nacional (33.6 por ciento).

Para dar una idea del impacto microeconómico que tienen las remesas hemos comparado su monto con las participaciones federales hechas al estado: para el año 2003 las participaciones al estado y municipios efectuadas por el gobierno federal en el ramo 28 ascendieron a 8,572 millones de pe-

⁹Datos tomados del XII Censo de Población y Vivienda realizado en el año 2000 por el INEGI.

¹⁰Banco de México, 2005.

¹¹*Idem.*

¹²*Idem.*

¹³Incluso los ingresos del estado durante 2004 por este concepto superaron a países como Costa Rica, Venezuela y Panamá, que recibieron 306,247 y 220 millones de dólares, respectivamente.

¹⁴Banco de México, *op. cit.*

¹⁵*Idem.*

sos;¹⁶ si comparamos esta cifra con el nivel de remesas recibidas por las familias chiapanecas en el mismo año, observamos que éstas representan 42 por ciento de las participaciones.

Hasta la fecha, las remesas enviadas a Chiapas por los trabajadores oriundos de la entidad que laboran en Estados Unidos no superan las participaciones federales, como sí ha sucedido en 11 estados de la República; sin embargo, la tendencia es creciente. Si comparamos el monto de las remesas con el de la inversión extranjera directa acumulada de 2000 a 2005, por ejemplo, representa únicamente 3.33 por ciento de las remesas enviadas por los chiapanecos durante 2003 solamente, y 2.4 por ciento de las de 2004.

Algunos funcionarios creen que el crecimiento de las remesas chiapanecas se explica por las nuevas modalidades que utilizan los indocumentados centroamericanos para llegar a Estados Unidos. Si bien el monto que reciben las familias chiapanecas es mucho menor al que refiere el Banco de México, argumentan que estos migrantes pagan al pollero a plazos, por ejemplo, una cantidad para cruzar por Centroamérica, otra para pasar la frontera México-Guatemala por Chiapas, una más para atravesar el estado y llegar a Tabasco, Veracruz o Oaxaca, según la ruta, y así paulatinamente. No obstante, esta aseveración no refleja lo que en realidad sucede con las remesas en el estado.

Ante la falta de estudios que comprueben cualquiera de las dos aseveraciones, se realizó un ejercicio que permite sostener que, efectivamente, las remesas recibidas en Chiapas han crecido de manera exponencial. Para obtener el porcentaje de ingreso que cada chiapaneco envió en promedio durante 2004, se dividieron los 500 millones de dólares recibidos en el estado entre los 120,000 chiapanecos¹⁷ que se calcula residen en Estados Unidos; esta cifra asciende a 4,167 dólares, y dividida entre los meses del año arroja un promedio de 347 dólares por persona al mes; este número se podría dividir todavía entre los días del mes (30) para ver cuánto envía cada chiapaneco diariamente, operación que da un total de 11.50 dólares/día.

Por otro lado, sabemos que un mexicano que trabaja en Estados Unidos gana por hora, en un trabajo mal pagado, aproximadamente cinco dólares/hora; al multiplicar esta cantidad por una jornada laboral nos da un total de 40 dólares/día. Con una proporción de 11.50/40, podemos concluir que cada

¹⁶Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁷Este número corresponde a los 43,000 de los que se tenía conocimiento hasta 2002 más los 80,000 que mis propias estimaciones arrojan durante 2003 y 2004.

chiapaneco envió en 2004, 28 por ciento de su salario diario, es decir, un poco más de la cuarta parte, cifra bastante lógica y que prácticamente descartaría la idea de que las remesas resultan tan altas debido a la nueva modalidad que usan los centroamericanos para poder llegar a Estados Unidos.

Después de analizar los números anteriores, deducimos que las remesas comienzan el proceso de conversión para constituir en un futuro muy cercano el principal motor de la economía en el estado, economía vapuleada por la crisis del café y por los paupérrimos salarios. Además, el análisis revela, que, en efecto, la emigración de chiapanecos hacia Estados Unidos crece vertiginosamente a pesar de lo que dicen las proyecciones oficiales, porque ¿es posible creer que son 43,000 los chiapanecos que mandaron más de 500 millones de dólares a sus familias durante 2004?

POLÍTICAS MIGRATORIAS DEL ESTADO

La llegada al poder de un gobernador apoyado por una múltiple alianza partidista de oposición en el año 2000 provocó el inicio de un proceso de democratización y de estabilidad política en Chiapas. Ello dio lugar al nuevo enfoque del gobierno en sus relaciones con el exterior: antes de 2001, la dirigencia del movimiento zapatista dominaba las relaciones internacionales del estado.

El año 2001 marcó un parteaguas cuando el gobierno estatal creó dos coordinaciones: la de Fomento al Comercio Exterior y la de Relaciones Internacionales (CRI). Las funciones de ambas se resumen en tres vertientes de acción: las relaciones políticas, la gestión para la cooperación y la promoción de inversiones, y el comercio exterior. Esta nueva dimensión de las relaciones internacionales ha resultado benéfica principalmente por dos proyectos: a) la aprobación del Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible, Chiapas, México, y b) el establecimiento de la región quetzal.¹⁸

Sin embargo, en materia migratoria, y en especial en lo que se refiere a emigrantes, los avances han sido incipientes: hasta 2003, las acciones estatales se limitaron a la inauguración, dos años antes, del Centro de Atención a la Niñez Fronteriza y Migrante y al establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en Tapachula.¹⁹

¹⁸El primero se estableció en el año 2002 en el marco de la cooperación bilateral entre la Unión Europea y México. El segundo, establecido en 2004, se fundó con la intención de "promover e incrementar el comercio y la inversión" en la región fronteriza.

¹⁹Salazar Mendiguchía (consultado el 21 de diciembre de 2004).

Fue en 2004 cuando se realizó un estudio del fenómeno migratorio en el estado, lo que dio lugar a un documento rector: Política Migratoria para el Estado de Chiapas, que se desarrolló con la participación de instituciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil. El gobernador Pablo Salazar lo presentó públicamente el 16 de mayo de 2005.

Este plan muestra avances significativos –por lo menos en los objetivos plasmados en el papel– en lo que se refiere al establecimiento de políticas públicas para los emigrantes chiapanecos que residen en Estados Unidos. El documento se divide en dos apartados: el primero es un diagnóstico del fenómeno migratorio en el estado, y el segundo, una propuesta de política migratoria. En este segundo apartado (subapartado 2.5), titulado “Líneas estratégicas para la atención de los emigrantes”, se plantean 32 líneas de operación para atender este fenómeno, que se dividen en los siguientes temas: ocho dedicados a derechos humanos, uno al marco legal, seis a justicia, dos a salud, tres a desarrollo social y humano y 14 a población. Sobre sale que 22 de las 32 líneas de trabajo quedan bajo responsabilidad de la Secretaría de Gobierno, en forma directa (en 16) o indirecta (en seis, a través del Consejo Estatal de Población).

El documento crea la Unidad de Atención a Migrantes (UAM), que dependerá directamente de la CRI, lo que representa el primer paso que da el gobierno para interactuar de forma institucionalizada con sus emigrantes, conocer sus necesidades, tanto económicas como sociales, así como sus preocupaciones en aspectos de salud, educación y desarrollo. La UAM es la primera oficina que dará atención conjunta a emigrantes, transmigrantes e inmigrantes, lo que supone un ejercicio novedoso en nuestro país y que, sin duda, puede ser replicado en otros estados de la República, sobre todo en los de la frontera norte. Al mismo tiempo, la forma como se establecieron las distintas responsabilidades de la UAM representa también la nueva visión que tiene Chiapas de sí mismo en el tema migratorio al dejar de mostrarse solamente como un estado de tránsito a uno de emigración.

No obstante, no deben pasarse por alto dos hechos fundamentales:

1. En el documento se establecen las operaciones, los responsables y los coadyuvantes para realizarlas pero no los presupuestos para ejecutarlas; tampoco se señala el presupuesto con el que contaría la UAM para desempeñar sus funciones. Como consecuencia, hasta mayo de 2005, la ausencia de presupuesto provocó que el Plan de Política Migratoria para

el estado de Chiapas no tuviera ningún alcance, pues para implementar cualquier tipo de política pública se necesitan recursos.

2. El documento contiene en su anexo número 1 el “Programa de apoyo para los chiapanecos en el exterior 2004-2006”, que en dos cuartillas establece el objetivo, las metas y la ruta de trabajo. Sobre esto, no importa tanto el contenido como el tiempo que se ha perdido, ya que este programa debió haber comenzando el primero de enero de 2004 pero el documento se presentó el 16 de mayo de 2005.

INICIATIVA CIUDADANA 3×1

Desafortunadamente para los emigrantes chiapanecos, sólo he encontrado un programa en funcionamiento: la Iniciativa Ciudadana 3×1. Según el IV Informe de Gobierno del gobernador Pablo Salazar Mendiguchía, se beneficiaron 1,242 personas (531 mujeres y 711 hombres) con más de 1.3 millones de pesos a través de 11 proyectos de infraestructura y economía social, destacando por su proceso de planeación participativa la comunidad de Plan de Ayala, del municipio de Villa Corzo, así como los municipios de Tonalá, Chiapa de Corzo, San Fernando y Suchiapa.

He comprobado dichos beneficios al consultar el anexo 3, denominado “Acciones federales y fondos municipales”. En efecto, en Villa Corzo se implementaron seis proyectos, en Chapa de Corzo otros tres y en San Fernando y Suchiapa sólo uno, es decir un total de 11; sin embargo, cuando se analiza a fondo este anexo aparecen algunas contradicciones y problemas que no pueden ignorarse y que a continuación se especifican:

1. El anexo no expone ningún proyecto para el municipio de Tonalá, algo que contradice lo declarado en el apartado IV, “Desarrollo social y humano”, subapartado 4.3.1, “Programa Iniciativa Ciudadana 3×1”. Por tanto, los beneficios se concentraron únicamente en cuatro municipios.
2. El monto total de la inversión de los 11 proyectos fue de 1’284,881 pesos y no de “más de 1.3 millones de pesos”, como declara el informe en el mismo subapartado.
3. El avance financiero en todos los proyectos, al igual que el físico fue de 70 por ciento, lo que significa que la cantidad de inversión disminuyó en 30 por ciento hasta un total de 899,417 pesos.

4. Si la inversión fue de 70 por ciento, podríamos decir entonces que los beneficiados representan sólo al 70 por ciento de los 1,242 que aparecen en el texto del informe; con esta proporción, el número de beneficiados se reduce a 870.

A este cuadro se añade otro componente: para entrar a la promoción de este proyecto, a partir de 2002 y hasta finales de 2004, no se imponía el requisito de que algún club de oriundos mandara las remesas colectivas para realizar la obra. En su versión original, vigente entre 2002 y 2004, el programa aceptaba que cualquier grupo organizado de las comunidades en México o en Estados Unidos iniciara la promoción de obras de infraestructura social. A partir de 2004, el esquema se reorientó hacia el Programa 3×1 para Migrantes, reduciendo la iniciativa a los clubes de oriundos establecidos en Estados Unidos para financiar proyectos de infraestructura.

Por ello, que en Chiapas se hayan implementado 11 proyectos durante el periodo en que no era requisito utilizar las remesas colectivas para su financiación pone en duda que el funcionamiento del Programa 3×1 haya sido resultado de una activa promoción del gobierno del estado para organizar y establecer contacto con clubes chiapanecos en Estados Unidos, mostrando, además, que los proyectos no resultaron de un trabajo explícito de gobierno.

SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

Como ya expliqué, el hecho de que Chiapas sea un estado fronterizo hace que el fenómeno migratorio no pueda verse desde una sola perspectiva; es indispensable hablar de dos elementos no siempre presentes en las políticas migratorias del resto de los estados del país, como se evidenciará en los otros trabajos de este volumen: derechos humanos y seguridad. Hay que destacar que estas labores no necesariamente derivan del trabajo del gobierno estatal, sino también de organizaciones civiles humanitarias.

Vinculada al tema de los derechos humanos destaca la creación, en 1997, de la Casa del Migrante en Tapachula ubicada en la salida a Guatemala. Este local, con un cupo para 40 personas, se divide en dos secciones: la de hombres en el segundo piso y la de mujeres o familias en la planta baja, y trabaja muy de cerca con el INM, concretamente con los Grupos Beta

Sur. Su fundador es un cura italiano perteneciente a la orden de los scalabrinianos, quien llegó a México a mediados de la década de los ochenta para crear un centro que funcionara como resguardo de los migrantes con intención de cruzar la frontera con Estados Unidos; anteriormente había fundado la Casa del Migrante en Tijuana y 12 años después viajó a Tapachula para establecer una similar, pues por esta ciudad pasaba 85 por ciento de los transmigrantes centroamericanos.

Estas casas constituyen un “oasis en el desierto”²⁰ y dan sustento y abrigo a todos quienes lo necesitan. Hasta 2004, el tiempo promedio de estadía de un transmigrante era de tres a cinco días; sin embargo, en los últimos tres meses ese tiempo se ha reducido a sólo una noche. Con base en el trabajo de campo, se puede señalar como hipótesis para una futura investigación que esta reducción se debe a que las redes, tanto lícitas como ilícitas, han facilitado el cruce de centroamericanos por territorio nacional²¹ a pesar de la política de contención que impuso el gobierno estadounidense al mexicano a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos con el fin de aumentar la seguridad en las fronteras.

Bajo esta misma perspectiva, es fundamental mencionar la labor que desde hace seis años ejerce el Albergue de Jesús el Buen Pastor que dirige la señora Olga Martínez, “doña Olguita”: esta casa-albergue atiende en su mayoría a migrantes mutilados, baleados o macheteados que los hospitales mexicanos rechazan por tratarse de centroamericanos. Recientemente, doña Olguita recibió el Premio Nacional de Derechos Humanos otorgado por el gobierno canadiense, con un monto de 100,000 dólares de ese país, por su trabajo humanitario. Estos recursos se usarán para construir un nuevo albergue.

La labor humanitaria de doña Olguita comenzó hace 14 años, cuando vio a un centroamericano macheteado e ignorado en el Hospital Regional de Tapachula; lo llevó a su casa y poco a poco comenzó a albergar a más migrantes que llegaban a Chiapas en busca del “sueño americano”. El albergue obtenía sus recursos de las limosnas que la señora Martínez recogía de las calles tapachultecas y de los cojines que tejían los discapacitados para venderlos a 50 pesos cada uno.

²⁰En palabras de un migrante guatemalteco al que entrevisté durante mi visita a dicho albergue.

²¹Sustento mi argumento en la teoría de redes sociales expuesta por Douglas Massey *et al.* Véase Massey, 1993.

Aunque la Casa del Migrante y el Albergue de Jesús el Buen Pastor no abrigan a ningún emigrante chiapaneco, y por tanto analizar a fondo su origen, estructura y funcionamiento me desviaría de la población de estudio, las menciono porque, como se ha dicho, Chiapas se veía a sí mismo como un estado de tránsito y, desde esta perspectiva, sería injusto no reconocer la trascendente labor que ambas instituciones civiles realizan con nuestros hermanos centroamericanos.²²

Junto al importante trabajo de la sociedad civil, el gobierno del estado ha puesto en marcha un albergue temporal en la ciudad de Tapachula vinculado a los homólogos de asistencia social establecidos en Centroamérica²³ para la atención de la niñez migrante y fronteriza; elabora, además, un diagnóstico que contribuye a garantizar el retorno seguro de los inmigrantes y transmigrantes a sus lugares de origen y el establecimiento de estrategias de modelos de atención en la frontera sur. De este modo confluyen esfuerzos y acciones de los tres órdenes de gobierno, de instituciones privadas y de organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales.²⁴

Por otro lado, en materia de seguridad se llevó a cabo en septiembre de 2003 la VII Sesión Ordinaria del Consejo Técnico de Seguridad Pública de la Región sur-sureste; en ella se firmó un acuerdo entre el entonces secretario de Seguridad Pública Federal, Ramón Martín Huerta, y el gobernador del estado, Pablo Salazar. Por medio del Convenio de Acciones 2004, Chiapas recibió una ampliación de fondos presupuestales de 43.8 millones de pesos que completó el total de 190 millones que el gobierno federal destinó en ese año²⁵ para capacitación y para reforzar acciones y programas en los municipios donde se registran los mayores índices delictivos que, en muchos casos, derivan, de las pandillas trasnacionales conocidas como Mara Salvatrucha.

ALCANCE DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

Uno de los principales indicios en el aumento de la emigración de Chiapas son las remesas, que no han dejado de crecer en los últimos cinco años; sin

²²Conviene destacar que ninguna de las dos instituciones se formó con ayuda de las administraciones estatales.

²³*Idem.*

²⁴*Idem.*

²⁵Coordinación de Asuntos Internacionales.

embargo, los chiapanecos que residen en el extranjero o que planean irse no formaban, hasta 2004, parte de los proyectos de atención de políticas públicas. Ello se explica porque el gobierno ha debido efectuar un esfuerzo importante para cambiar la perspectiva de su acción: de la contención de la migración ilegal centroamericana, de tránsito o permanente, hacia la atención de la población chiapaneca que vive en Estados Unidos.

Este cambio se puede explicar por diversos motivos: por el conflicto vivido en la última década, principalmente a causa del movimiento zapatista; porque las cifras oficiales estiman que para 2004 sólo 0.5 por ciento de los chiapanecos residía fuera del país; porque hasta hace unos meses no existía una política integral hacia la migración y, dada la situación geográfica de Chiapas, las políticas públicas en este rubro se enfocaban más a combatir la entrada de inmigrantes ilegales que a proteger a los que se van. En pocas palabras, el gobierno chiapaneco descubre que se ha producido un cambio fundamental en el tema migratorio que lo obliga a cambiar de visión. Por eso creemos importante destacar que las políticas de atención a los emigrantes empiezan apenas a delinearse y, aunque existan en papel, la falta de presupuesto las vuelve incipientes, por no decir nulas.

Con el fin de cerrar la investigación destinada a este trabajo se visitó Chiapas para entrevistar a algunos expertos en el tema migratorio y también a algunos de los responsables de establecer políticas públicas. Estas entrevistas permitieron comprobar que, en efecto, los emigrantes chiapanecos todavía no son objeto de políticas públicas que los beneficien. Tres ejemplos resultan bastante representativos:

1. Hasta mayo de 2005 todavía no funcionaba la Unidad de Atención a Migrantes, que correspondería a lo que en distintos estados se conoce como la Oficina de Atención a Migrantes; esta es la principal institución que han creado otras administraciones estatales para enfrentar la problemática básica y cotidiana de los emigrantes del estado. Dentro de sus funciones predominan la protección de derechos humanos y las repatriaciones de enfermos y de cadáveres, las cuales eran ejecutadas anteriormente por la Secretaría de Gobierno en forma de "bomberazos", es decir, una vez que surge el problema se busca resolverlo. En definitiva, no ha habido una política para agilizar los trámites y disminuir tiempos, recurso fundamental en situaciones críticas. La falta

de una institución estatal que interactuara directamente con los emigrantes o con sus familias generaba un abismo entre sociedad y gobierno en temas tan importantes como salud, educación y desarrollo, lo que se traduce en un vacío de información sobre las necesidades de la población emigrante y de qué debe hacerse desde el gobierno para solucionarlas.²⁶

2. La CRI, cuyo coordinador ejecutivo es el maestro en Ciencias Sociales Sergio Rodríguez, mantiene una subcoordinación de enlace para América, otra para Europa y una más para Asia y organismos internacionales. La subcoordinación para América no está subdividida, lo que provoca que los emigrantes chiapanecos en Estados Unidos sean vistos, al menos formalmente, bajo la misma óptica que los inmigrantes centroamericanos, cuando la problemática a solucionar obedece a diferentes causas y consecuencias. Además, sus oficinas se encuentran muy alejadas del palacio de gobierno.

3. El nivel de la coordinación en el ámbito interinstitucional revela también la escasa relevancia que adjudica el estado a las relaciones internacionales. La CRI es sólo eso, una coordinación que depende del ejecutivo estatal, lo que provoca que la jerarquía del maestro Rodríguez sea menor que la de un secretario, quien, pese a que acuerda directamente con el gobernador, cuenta con ciertas limitantes a la hora de tomar decisiones. En un estado con una problemática tan diversa por su composición social y económica, los problemas internacionales se complican por la falta de peso de la CRI.

4. En sus viajes al exterior el gobernador tampoco ha mostrado interés en los migrantes: hasta febrero de 2005 había realizado cinco visitas a América Central, tres a América del Sur, tres a Estados Unidos y dos a Europa; estas cifras muestran que para el gobierno la principal región de su imaginario es América Central, con la que Chiapas comparte frontera y problemas estructurales similares. Por otro lado, el hecho de que durante su mandato el gobernador haya viajado en tres ocasiones a Estados Unidos nos demuestra la escasa importancia que da el gobierno a sus emigrantes en ese país: realizó su primer visita a Washington, DC, la

²⁶Debemos reconocer que el establecimiento y el funcionamiento de la UAM pueden representar un parteaguas en lo que se refiere a las políticas públicas del estado hacia la población migrante; sin embargo, no podemos hablar a la fecha (octubre de 2005) de cambios sustanciales, para hacerlo debemos evaluar el desempeño de esta institución en los próximos años.

segunda a California y la tercera, junto con el presidente Vicente Fox, a Arizona, Texas y Nuevo México.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En esta investigación he analizado la situación de la emigración de chiapanecos hacia Estados Unidos sin perder de vista la problemática específica que enfrenta el estado por su carácter de entidad fronteriza. Comprobé que, desafortunadamente, anteriores administraciones no habían establecido ningún programa que salvaguardara los intereses de los emigrantes y de sus familias en Estados Unidos; fue hasta que inició el gobierno de Pablo Salazar Mendiguchía (2000-2006) cuando se comenzó a poner una mínima atención a este fenómeno.

La actual administración implementa sólo un programa: la Iniciativa Ciudadana 3×1. Al analizar las fallas y contradicciones del IV Informe de Gobierno, y al tomar en cuenta dos factores: a) que éste es el único existente para los emigrantes estatales y b) que se trata de un programa federal y no estatal, concluyo que la política para la emigración en Chiapas es apenas incipiente. En otras palabras, no existe una política integral para enfrentar la problemática que se desprende de este fenómeno más allá de un programa integral sin presupuesto para implementarlo.

No obstante, hace falta ver los problemas en perspectiva y en una dimensión adecuada. El problema de los emigrantes no era prioritario para el gobierno cuando éste tomó posesión sencillamente porque apremiaba la resolución de muchos conflictos internos, pero considero justo reconocer que la labor del gobernador Pablo Salazar Mendiguchía ha dado a Chiapas una estabilidad sin precedentes que se traduce en un componente mínimo para desarrollar al máximo a cualquier ser humano: paz.

Por ello, menciono a continuación algunas sugerencias que, sumadas a otros programas exitosos de otras entidades, debieran considerar las administraciones chiapanecas para mejorar tanto su relación con los emigrantes así como el nivel de vida de estos y de sus familias. Estas recomendaciones se dirigen, exclusivamente, a las políticas públicas que se relacionan con el proceso de emigración de chiapanecos a Estados Unidos.²⁷

²⁷Sabemos que Chiapas seguirá enfrentándose a muchos retos como resolver el conflicto vigente y latente con el EZLN, la migración de centroamericanos y la violencia de las pandillas

1. Se debe sensibilizar a las familias de emigrantes en materia de salud y educación, sobre todo en el riesgo que representa el SIDA, y en las localidades indígenas que presentan índices migratorios crecientes: si ni siquiera hablan el español, mucho menos conocen el riesgo de las enfermedades que se contagian por contacto sexual. También pueden desarrollarse proyectos de educación como el Programa Binacional de Educación Migrante (Probem).

2. El establecimiento de la UAM facilitaría la interacción con los emigrantes y con las familias, obteniendo, de forma inherente, el reconocimiento geográfico de las ciudades de Estados Unidos donde se encuentran establecidos para, posteriormente, impulsar la creación de clubes o federaciones en las ciudades donde la población chiapaneca se encuentre concentrada a efecto de obtener remesas colectivas para maximizar su uso bajo el Programa 3×1; es decir, la administración estatal debe fomentar la creación de federaciones de chiapanecos en Estados Unidos, a la vez que debe propiciar las condiciones necesarias para su desarrollo. Se debe aprovechar al máximo la relación simbiótica entre migrantes y gobierno; el Programa 3×1 beneficia a todos los que participan: por una parte se benefician todos los ámbitos del gobierno, ya que se reduce en una cuarta parte el gasto en infraestructura para disminuir la marginación, y por otra, las comunidades (migrantes y locales), debido a que también financian los proyectos, pueden participar a nivel municipal en el proceso de planeación y toma de decisiones sobre la construcción de las obras que más los beneficien y que el gobierno, de otra manera, nunca realizaría. Esto provocará que las decisiones sean tomadas, como ha sucedido en municipios de Zacatecas, desde arriba y desde abajo, ya no más de manera unilateral.

3. Una vez implementados los proyectos bajo el programa mencionado en la recomendación anterior, hace falta que las administraciones municipales realicen sus planes con mano de obra de la localidad de modo que el dinero no se lo lleven los contratistas sino la gente misma. Por otro lado, sabemos que todos los proyectos de infraestructura requieren maquinaria, sin embargo se podría prescindir de ella en cuestiones específicas del proceso de construcción para que las personas realicen el

transnacionales. Se podrían hacer muchas recomendaciones para solucionar estos fenómenos, sin embargo obedecerían a diferentes investigaciones.

trabajo. A pesar de que la obra tardaría más en ser concluida, se duplicaría el beneficio para la gente: económico durante su ejecución y social una vez concluido el proyecto; la localidad no sólo vigilaría que el proyecto se lleve a cabo satisfactoriamente, sino que participaría de manera directa en la construcción del mismo.

4. Es fundamental que la UAM establezca una relación estrecha con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). Este organismo, creado durante el último sexenio, resultaría de gran utilidad para el gobierno estatal, ya que interactuar de manera continua con el instituto puede generar una positiva convergencia trilateral entre federación, estado y migrantes.

5.. Una vez que se den a conocer los resultados del II Censo Nacional de Población y Vivienda, las administraciones venideras se verán obligadas a trabajar en los municipios que el censo presente con un nivel de intensidad migratoria medio, ya que estas comunidades seguirán expulsando gente mientras no lleguen beneficios a nivel comunitario.

6. Por estos motivos, el gobierno estatal debe considerar a la migración un tema fundamental en la agenda de políticas públicas en todos y cada uno de sus sectores: revertir los fenómenos que sustenta la migración no corresponde a una sola dependencia sino a todas.

7. Se deberán generar las condiciones que propicien la madurez social de sus ciudadanos que se reflejará en desenvolvimiento económico. Sabemos que en esta era de globalización, donde el Estado reduce su campo de acción, es muy difícil que la gente que históricamente careció de cualquier tipo de conocimiento técnico en aspectos económicos los adquiera por sí misma.

8. Por ello, esta administración estatal y las subsiguientes están obligadas a dar asesoría técnica para que los chiapanecos comiencen a realizar, a nivel comunitario, proyectos que generen desarrollo y a largo plazo reviertan, en la medida de lo posible, el proceso migratorio, de modo que en el futuro el estado no deba enfrentarse a una problemática con la que nunca se ha encontrado. No debemos olvidar que en Chiapas seguirán convergiendo diferentes fuerzas políticas y sociales a nivel nacional y transnacional. Sencillamente, no debe complicar más su situación como estado fronterizo.

Una vez analizada la importancia creciente de la emigración de chiapanecos hacia Estados Unidos, concluyo: es necesario crear una política inte-

gral que se adapte a las necesidades de los chiapanecos, tanto de los que residen en la entidad como en el extranjero, si lo que se quiere es ordenar un fenómeno que parece no tener fin en el país y que en Chiapas se disparará durante los próximos años debido a las escasas oportunidades de los chiapanecos para salir de las todavía míseras condiciones en las que viven.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE MÉXICO, "Ingresos por remesas familiares en 2003", comunicado de prensa, 3 de febrero de 2004.
- MASSEY *et al.*, "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development Review*, 19, 3, septiembre de 1993.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, "Monto de los recursos federales asignados al estado y municipios por concepto de participaciones, aportaciones y apoyos. De 2000 a 2003", *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública; cuarto trimestre de 2002 y 2003*.
- ZEBADÚA GONZÁLEZ, Emilio (coord.), *Desplazados internos en México*, México, Grupo Parlamentario del PRD-Cámara de Diputados Congreso de la Unión, LIX Legislatura, abril de 2004.

Documentos electrónicos:

- BANCO DE MÉXICO, "Ingresos por remesas familiares, distribución por entidad federativa", 9 de mayo de 2005, en <http://www.banxico.gob.mx/eInfoFinanciera/FS-infoFinanciera.html>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), 18 de enero de 2005, en [http://inegi.gob.mx/prod/_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/aepef/2003/AEPEF%202003%20\(parte%201\).pdf](http://inegi.gob.mx/prod/_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/aepef/2003/AEPEF%202003%20(parte%201).pdf)
- _____, "Población inmigrante, emigrante y saldo neto migratorio por entidad federativa, 2000", 18 de septiembre de 2005, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/ent.asp?t=mpob58&c=3235>
- SALAZAR MENDIGUCHÍA, Pablo, "Primer informe de gobierno", 21 de diciembre de 2001, en <http://www.informe.chiapas.gob.mx/primer/default.html>
- _____, "Cuarto informe de gobierno", 20 de diciembre de 2004, en <http://www.informe.chiapas.gob.mx/cuarto/default.html>
- COORDINACIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES, "Por primera vez se aplica política de Estado para atender Frontera Sur: PSM", 9 de octubre de 2004, en <http://www.chiapas.cri.gob.mx>

Políticas migratorias en el estado de México

Paula Vizcaya

EL ESTADO DE MÉXICO es, por mucho, la entidad federativa con mayor dinámica demográfica en todo el país. Con más de 13 millones de habitantes constituye, desde hace algunos años, la entidad más poblada de México y donde la inmigración constituye el factor más relevante para explicar este crecimiento. Hasta 1990, quienes venían de otras entidades a radicar al estado de México, superaban a quienes salían del estado para residir en otras entidades, pero a partir de entonces la situación se ha invertido drásticamente.

A partir de los años noventa, la intensidad con que ha crecido la población mexiquense, sumada a un lento crecimiento económico, que ha provocado desempleo y bajo salarios, fortaleció la alternativa de la migración hacia Estados Unidos. El gobierno mexiquense, al darse cuenta de la importancia que empezaba a adquirir el fenómeno migratorio decidió, a partir del año 2000, abandonar su *política de indiferencia* para dar lugar a una *política de reconocimiento* hacia la migración y los migrantes. Ello trajo como resultado la creación de la Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquenses y la implementación de los primeros programas para atenderlos. Esta transformación me lleva a plantear como hipótesis central que el gobierno mexiquense sí tiene una política pública que toma en cuenta la existencia del fenómeno migratorio; sin embargo, ésta se encuentra en desarrollo, lo que implica que aún revela varias deficiencias.

En este texto hago una breve descripción del contexto histórico y del perfil del migrante mexiquense, luego analizo los beneficios económicos y los costos sociales que ha provocado el fenómeno en la entidad y realizo, a través de dos vertientes, una evaluación de los programas del estado de México para atender a sus emigrantes: a) revisando si el gobierno mexiquense cuenta con programas que protejan los intereses de los migrantes estatales y, en caso de tenerlo, b) cuáles son y qué resultados han tenido. Finalmente, hago un balance general de las políticas migratorias del estado,

en donde no sólo doy cuenta de cuáles han sido sus fortalezas y sus debilidades, sino que incluso trato de sugerir algunas soluciones que la nueva administración podría implementar para mejorar tanto su relación con los migrantes como para mejorar su nivel de vida y el de sus familias.¹

CONTEXTO HISTÓRICO

La economía del estado de México registró durante las décadas de los ochenta y noventa una de las crisis más agudas de su historia, que provocó condiciones de desempleo y subempleo en todo el estado. Esta situación económica, la sobresaturación laboral y el declive económico del Distrito Federal² dieron pie a que la emigración de mexiquenses hacia Estados Unidos se haya incrementado desde los años noventa.

Los primeros datos disponibles sobre la migración internacional del estado de México se remontan a los años veinte, cuando Manuel Gamio³ realizó los primeros estudios sobre el fenómeno migratorio, que indicaban que el estado de México había participado con 1.8 por ciento de la migración internacional indocumentada a Estados Unidos. Después, en la época del Programa Bracero, el estado de México participó con 1.84 por ciento.⁴

En los años ochenta, la entidad contribuyó con 2.8 por ciento de la migración temporal de la época, lo que indica que el flujo migratorio mexiquense ha ido aumentando con el tiempo. Así, según datos del Proyecto Cañón Zapata (Colef, 1987-1992), el Estado de México ocupó el decimotercer lugar en 1987 y en 1992 subió al noveno, con 4.2 por ciento del total que cruzó por alguna ciudad fronteriza.⁵

Durante 1994, cuando la economía mexicana se vio afectada por la devaluación de la moneda, la participación del estado de México en la migra-

¹Este texto fue elaborado antes de las elecciones para gobernador de la entidad de julio de 2005.

²Hay que recordar que, durante mucho tiempo, la migración de los mexiquenses hacia Estados Unidos no fue notable, ya que con la proximidad del Distrito Federal no era necesario emigrar tan lejos. Sin embargo, una vez que se acentuó la contracción del mercado laboral, la dirección del flujo migratorio cambió, de migración interna a migración internacional. Durand, pp. 83-86.

³Gamio.

⁴González Becerril, p. 30.

⁵Vega Briones, p. 326.

ción internacional aumentó a 7.66 por ciento; en los años subsecuentes el flujo se redujo debido a las favorables condiciones económicas del país. Sin embargo, en términos absolutos, se puede decir que el estado de México presenta un crecimiento importante de emigración en estos 10 años, al pasar de 15,217 migrantes en 1992, a 586,196 en el año 2003.⁶ Podemos decir que “aunque la cultura migratoria internacional está en proceso de formación, la entidad se ha consolidado de manera notable en la última década, como una de las protagonistas del fenómeno migratorio”.⁷

PERFIL DEL MIGRANTE MEXIQUENSE

En el año 2000, la entidad mexiquense destacó en los primeros lugares de emigración a Estados Unidos al contribuir con 7.21 por ciento de la migración total de todo el país, lo que equivale, según Conapo, a 127,425 personas, de un total de 1'569,157 mexicanos que radicaron en Estados Unidos.⁸ De este estudio se desprende que la mayor proporción del flujo migratorio pertenece al sexo masculino al representar 76.32 por ciento (97,245 personas) contra 23.68 por ciento (30,180 personas) de mujeres.⁹ En cuanto a escolaridad, edad y permanencia de los migrantes, encontramos que la mayoría tiene educación primaria,¹⁰ que su edad oscila entre los 15 y 39 años¹¹ y que migran de manera permanente.¹²

⁶Conapo (http://www.conapo.gob.mx/mig_int/series/060103.xls consultado el 23 de marzo de 2005).

⁷Vega Briones, p. 326.

⁸“A pesar de esto, la entidad aún es considerada como un estado con un grado de intensidad migratoria bajo. El índice de intensidad migratoria del estado de México es -0.74732, lo que ubica a la entidad como un estado con poca migración hacia Estados Unidos”, Conapo <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap04.pdf> (consultado el 18 de febrero de 2005).

⁹*Idem.*

¹⁰“El nivel educativo se elevó sistemáticamente, al incrementarse el porcentaje de personas que tenían entre seis y más años de escolaridad (24.25 por ciento en 1995 a 36.36 por ciento en 2000), lo que nos lleva a concluir que la mayoría de los migrantes por lo menos saben leer y escribir”, González Becerril, *op. cit.*, s.p.

¹¹“El 81.95 por ciento de los migrantes mexiquenses, en el año 2000, pertenecían a este rango de edad”, *idem.*

¹²“En relación con los índices de retorno tenemos que, de 1991 a 1995, regresaron al estado 26,619 mexiquenses. Por su parte, con base en la encuesta de 2000 realizada por el INEGI, se estimó que del periodo de 1995 a 2000, 23,783 mexiquenses regresaron a territorio nacional, lo que implica que el número de migrantes que retornaron a México disminuyó. Esto significa que la población que migra permanece por más tiempo en Estados Unidos debido a la política restrictiva que ha impuesto ese país para la entrada y salida de población”. González Becerril, *op. cit.*

Podemos clasificar el origen de los migrantes mexiquenses en tres grupos:¹³ a) los migrantes indígenas socializados en ambientes urbanos;¹⁴ b) los migrantes no indígenas socializados en ambientes urbanos;¹⁵ y c) los migrantes no indígenas socializados en ambientes rurales.¹⁶ Aunque los migrantes de los primeros dos grupos se han venido consolidando en los últimos años, la mayoría de los mexiquenses que van a Estados Unidos provienen del último grupo, especialmente de los municipios sureños de Coatepec de Harinas, Almoloya de Alquisiras, Amatepec, Tejupilco y Tonicato.

La migración mexiquense no se ha limitado a establecerse en lugares tradicionales como California y Texas, ya que ha buscado internarse en otros puntos del territorio estadounidense como Illinois, California, Texas, Georgia, Indiana, Carolina del Norte, Nueva York, Florida y Utah¹⁷ con el fin de encontrar mercados laborales menos saturados; la mayoría de los mexiquenses se dedica en Estados Unidos a la agricultura y la manufactura, aunque en los últimos años aumentó el número de mexiquenses en el área de servicios (sobre todo hotelería y restaurantes), espacios poco ocupados por los inmigrantes de otros países.¹⁸

EFFECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA MIGRACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO

Aun cuando la migración del estado de México hacia Estados Unidos es muy reciente, los beneficios económicos de este fenómeno muestran las magnitudes que ha adquirido durante los últimos años. En la actualidad, el estado de México se encuentra entre los estados que reciben mayor cantidad de dinero proveniente de las remesas de Estados Unidos. No debemos olvidar,

¹³González *et al.*, p. 6.

¹⁴Los migrantes mazahuas comenzaron a migrar a Estados Unidos en 1994. La principal característica es que lo hacen desde Ecatepec; es decir, la migración la realizan "montados" en una red social ya formada (por parientes políticos) de la que se separan una vez que llegan a Estados Unidos para formar una propia". González, *op. cit.*, p. 6.

¹⁵Este tipo de migrantes no focaliza sus apoyos a estados, regiones, municipios o comunidades en particular. Por el contrario, dado que su orientación organizativa se funda en principios civiles o más cercanos a la idea colectiva de nación. Esto implica que los apoyos no se focalizan, sino se dirigen al país en su conjunto. De ahí que el contacto con este tipo de organizaciones es clave para los proyectos de desarrollo orientados no necesariamente a las comunidades de origen sino a las regiones más marginadas", *ibidem*, p. 7.

¹⁶Este tipo de migrantes son los que radican en los municipios sureños de la entidad. Los apoyos de estos migrantes se focalizan en sus comunidades de origen", *idem*.

¹⁷Secretaría de Relaciones Exteriores.

¹⁸Durand *et al.*, *op. cit.*, p. 120.

sin embargo, que el fenómeno migratorio también ha significado costos para las comunidades expulsoras.

Remesas monetarias de los mexiquenses

Si bien el estado de México es considerado por el Conapo como una entidad con un grado de intensidad migratoria bajo, los índices de recepción de remesas ayudan a mostrar que la situación ha cambiado, pues lejos de disminuir han ido en aumento. En 1995, el estado de México recibió un total de 161 millones de dólares en remesas, que lo ubicó en el séptimo lugar a nivel nacional.¹⁹ Sin embargo, en el año 2004 las cifras aumentaron drásticamente, pues el estado no sólo recibió 1,385 millones de dólares en remesas, sino que, además, brincó tres posiciones, ubicándose en el cuarto lugar a nivel nacional.²⁰

Para entender la magnitud alcanzada por estos flujos monetarios, los compararemos con otro tipo de ingresos, como aportaciones federales e inversión extranjera directa, para obtener parámetros que nos permitan medir su peso en la economía del estado. Las participaciones federales que recibió el estado para el año 2004 ascendieron a 71,200 millones de pesos;²¹ si comparamos esta cifra con el nivel de remesas del mismo año, observamos que éstas representan 20 por ciento de las participaciones federales, un monto importante al tratarse del estado más industrializado del país. Hace falta señalar que, hasta la fecha, las remesas enviadas por los mexiquenses no superan las participaciones federales, como ha sucedido en estados como Zacatecas.

En lo que se refiere a la inversión extranjera directa, entre enero de 1999 y septiembre de 2004, se establecieron 2,091 empresas que materializaron inversiones por 3,975.9 millones de dólares.²² Los migrantes mexiquenses enviaron 1,385 millones de dólares sólo en 2004, casi una tercera parte de la inversión acumulada recibida por el estado durante cinco años.

¹⁹Conapo (http://www.conapo.gob.mx/mig_int/series/060103.xls consultado el 23 de marzo de 2005).

²⁰“Esta cifra representa 2.03 por ciento del PIB estatal, y llegó a 2.11 por ciento de los hogares mexiquenses, lo que representa en términos absolutos 62,836 hogares.” Conapo (http://www.conapo.gob.mx/mig_int/series/060103.xls, consultado el 23 de marzo de 2005).

²¹Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²²Secretaría de Economía.

Después de analizar las cifras anteriores, podemos concluir que las remesas todavía no sostienen la economía del estado, pero esto no les resta significación. Gracias a ellas, se han podido construir obras públicas que ayudaron al sostenimiento de algunas economías municipales, como Tejupilco, en donde las remesas llegan a multiplicar hasta en seis veces el presupuesto anual del municipio.²³

En cuanto al uso y destino de las remesas, las familias las canalizan predominantemente para cubrir sus necesidades básicas, es decir, renta, comida, vestido, atención médica, gastos de vivienda, pago de deudas, etcétera, lo que me conduce a pensar que han contribuido al mejoramiento del nivel de vida de la población vinculada a la migración internacional,²⁴ ya que le ha permitido mantener su nivel de consumo. Se ha producido, además, un proceso de formalización en los mecanismos de envío de remesas, que se expresa en un aumento de las transferencias vía bancos y por telegramas y en una reducción de las que llegan a través de amigos o familiares.²⁵

Las remesas se reciben fundamentalmente en los municipios de Tlatlaya, Amatepec, Coatepec de Harinas, Tejupilco, Zacualpan, Tonalico, Malinalco, Jocquicingo, San Simón de Guerrero y Almoloya de Alquisiras;²⁶ la mayoría de estos municipios (exceptuando Tonalico) presentan un grado de marginación alto o medio, por lo que se puede concluir que la mayoría de las remesas se utilizan para cubrir las necesidades básicas de los hogares.

COSTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA MIGRACIÓN

Año tras año, las autoridades estatales festejan la cantidad de dinero que reciben por concepto de remesas; sin embargo, rara vez se acuerdan de los costos que trae consigo la migración, que han provocado:

1. *Desintegración familiar*. En casi todos los casos, los costos sociales de la migración afectan más a las mujeres que a los hombres, ya que cuan-

²³El presupuesto anual del ayuntamiento de Tejupilco es de 29 millones de pesos. Sin embargo, entran seis veces más ingresos por vía remesas que por aportaciones estatales", *Reforma*, p. 1.

²⁴Gracias a las remesas, "la carretera que va de Tejupilco a Bejucos está bordeada por casas de dos pisos, con acabados relativamente lujosos, comparados con las paredes de adobe y los techos de teja tradicionales en la región", *idem*.

²⁵González Becerril, *op. cit.*, p. 156.

²⁶Conapo (www.conapo.gob.mx consultado el 15 de enero de 2005).

do un hombre se va a trabajar a Estados Unidos la mujer se queda en casa como cabeza de una familia monoparental. Sin embargo, en los últimos años, las mujeres mexiquenses han empezado a emigrar más, por lo que en algunos municipios, como Amatepec, ha aumentado el envejecimiento poblacional; actualmente, 10 de cada 100 originarios de este municipio tienen 60 o más años, cuando en otros, como Ecatepec, cuatro de cada 100 originarios pertenecen a la tercera edad.²⁷

2. *Migración internacional y salud.* Los movimientos migratorios aumentan la vulnerabilidad de los migrantes ante las enfermedades, como ha sucedido en el caso del estado de México, en donde según las jurisdicciones sanitarias del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), “las estadísticas más altas de migrantes seropositivos coinciden con las comunidades con mayores índices de expulsión de campesinos, como Tejupilco, Xonacatlán, Atlacomulco, Tenango del Valle y Tenancingo, en donde se han acumulado (hasta 2003) 30, 150, 60, 70 y 60 casos, respectivamente”.²⁸ Según especialistas del ISEM en esas jurisdicciones sanitarias, los casos de SIDA eran hace cinco o siete años muy aislados; ahora, la enfermedad se ha convertido en uno de los mayores problemas de salud pública en esos municipios, en donde se ha vuelto la cuarta causa de muerte entre hombres de 25 a 34 años y en la séptima en mujeres jóvenes.²⁹

3. *Inflación.* Los dólares de la emigración han encarecido las regiones adonde llegan. Prueba de ello es Tejupilco, “en donde el metro cuadrado de terreno llega a costar 2,000 pesos, 20 veces más que lo que costaba en 1990; las placas de taxi cuestan 400,000 pesos, cuatro veces más que en el Distrito Federal, y una sopa de mariscos llega a costar hasta 150 pesos”,³⁰ cuando en la ciudad de México no pasa de 80 pesos.

POLÍTICAS MIGRATORIAS DEL ESTADO DE MÉXICO

Se podría imaginar que el tema de la migración no es desconocido para los mexiquenses, sobre todo si tomamos en cuenta que este fenómeno lleva más

²⁷*Idem.*

²⁸Montaño, p. 50.

²⁹*Idem.*

³⁰*Reforma*, p. 8.

de 20 años de existencia. Sin embargo, el gobierno de la entidad, lejos de crear políticas preventivas³¹ que frenaran la migración, adoptó por mucho tiempo la idea de la *válvula de escape*, según la cual el fenómeno migratorio hacia Estados Unidos no era un problema para la entidad, sino más bien una solución.³² Esta visión generó la *política de la indiferencia*³³ hacia un fenómeno que crecía a ritmos acelerados.

La *política de la no política*³⁴ duró hasta que el *fenómeno de la masividad*³⁵ hizo que académicos y políticos se ocuparan, finalmente, del problema. El tema migratorio ya no podía ser ignorado, por lo que los primeros esfuerzos del gobierno estatal para comprenderlo comenzaron en el año 2000, con la implementación del Programa Migrante Mexiquense (2000) y la creación de la Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquenses (2001), lo que mostraba que la *política de la indiferencia* cedía su lugar a una *política de reconocimiento de los migrantes*.³⁶

Más tarde, en el año 2002, esta política de reconocimiento adquirió una nueva modalidad, pues no sólo se sabía y se entendía la existencia del migrante, sino que además se empezó a dar importancia a las potencialidades económicas que podía traerle al estado, por lo que en ese mismo año el gobierno adoptó el Programa Federal Iniciativa Ciudadana 3×1 y, dos años después (2004), creó un programa propio para la captación de remesas, al que denominó Oportunidades de Inversión.

Realizaré un breve bosquejo de las políticas de protección con las que cuenta el estado de México (el Programa Migrante Mexiquense y la Oficina

³¹La división que utilizaré para explicar las etapas por las cuales ha atravesado el estado con respecto a la formulación de sus políticas fue tomada de González *et al.*, *op. cit.*

³²Bustamante, 1997.

³³Esta etapa, que abarca desde el inicio de la migración mexiquense hasta los noventa, se considera como la política de la no política pues, a pesar de que se tenía conocimiento de la existencia del fenómeno, las autoridades preferían ignorar el problema; para ellas, era mejor permitir que los mexiquenses siguieran migrando, ya que eso solucionaba los problemas de oferta de trabajo y pobreza. Sin embargo, esta medida acarrecó costos; el mayor lo sufrieron los migrantes y sus familias por la falta de asistencia y apoyo por parte del gobierno para defender sus derechos humanos básicos.

³⁴González, *op. cit.*

³⁵Durand *et al.*, *op. cit.*, pp. 44-61.

³⁶“La masividad del fenómeno migratorio hacia Estados Unidos y las potencialidades de los migrantes como actores del desarrollo local han provocado un viraje en la política de atención a los migrantes mexiquenses y sus familias. El tránsito de la política de la indiferencia hacia la del reconocimiento ha fortalecido la relación de los migrantes hacia sus lugares de origen y ha vuelto la mirada del gobierno mexiquense sobre una población históricamente desatendida y ausente en el diseño de la política pública”. González, *op. cit.*, p. 26.

de Atención a Migrantes) y, en segundo lugar, analizaré las políticas económicas, para lo cual estudiaré el Programa 3×1 y el de Oportunidades de Inversión.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN PARA LOS MIGRANTES MEXIQUENSES

El gobierno mexiquense empezó a tomar las primeras medidas relacionadas con la migración en el año 2000, una década después de que el gobierno federal empezara a implementar el Programa Paisano (1989) y el Grupo Beta (1990). El inicio del Programa Migrante Mexiquense primero, y después la creación de la Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquenses en 2001, marcaron las primeras experiencias en el tema.

Estas medidas se basaron en la idea de que era necesario proteger y brindar servicio a los migrantes mexiquenses no sólo en su recorrido desde y hacia Estados Unidos, sino también con las incidencias (muertes, problemas legales, etcétera) que pudieran surgir una vez que llegaran a su destino. Si bien estas políticas muestran un compromiso del gobierno estatal para garantizar los derechos humanos de los migrantes dentro de su territorio, no van encaminadas a detener los flujos de inmigrantes hacia el país del norte.

Programa Migrante Mexiquense

El Programa Migrante Mexiquense se creó a finales del año 2000 con la finalidad de:³⁷ a) impulsar el desarrollo integral, equilibrado y sostenible de las comunidades de migrantes que viven fuera del país; b) cultivar y fortalecer los lazos de unión de migrantes que viven fuera del país; c) cultivar y fortalecer los lazos de unión e identidad entre los migrantes mexiquenses y sus comunidades de origen; d) lograr que estas regiones se conviertan en lugares con amplias oportunidades sociales y laborales para todos sus habitantes; y e) incrementar el capital social del migrante para que pueda enfrentar los desafíos del proceso migratorio. Todo ello mediante dos recursos: los servicios de apoyo al migrante y el desarrollo de sus comunidades de origen.

En la instrumentación del Programa Migrante Mexiquense participan autoridades estatales, municipales, entidades federales e instituciones académicas.

³⁷Vega Briones, *op. cit.*, p. 328.

micas. El programa cuenta con una comisión intersecretarial que preside el gobernador del estado de México y que está integrada por los titulares de todas las dependencias gubernamentales de la entidad. Esta comisión, que sesiona en pleno una vez al año, determina los mecanismos y acciones necesarios para alcanzar los propósitos y objetivos del programa; en su seno se acuerdan las tareas que las distintas oficinas públicas deben de realizar para hacer posible su desarrollo.³⁸

Para cumplir con sus funciones, la comisión intersecretarial tiene que establecer como mínimo tres subcomisiones:³⁹ a) servicios y apoyo al migrante; b) paisano mexiquense; y c) proyectos sociales y productivos. No obstante, la única que funciona es la del Programa Paisano, que corrobora la idea de que las acciones de protección importan más al gobierno que las preventivas.

El programa también cuenta con el apoyo de la oficina de representación del gobierno del estado de México en Estados Unidos, con sede en Houston, Texas,⁴⁰ para brindar orientación e información a los mexiquenses en ese país. Esta oficina depende de la Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquenses y trabajan en ella cuatro personas: el director general Mario Tapia, la encargada de atender las demandas de los migrantes, la responsable de contactar a los clubes y la secretaria.⁴¹ Por desgracia, no se cuenta con más elementos para evaluar el desempeño de la oficina; sin embargo, parece demasiado pequeña para atender las necesidades de más de 127,000 migrantes y 15 clubes mexiquenses en Estados Unidos.⁴²

Podemos dividir en dos periodos la forma de operación del programa: a) del año 2000 a noviembre de 2004, etapa en la que el programa sólo se dedicó a los servicios de apoyo a migrantes y b) de noviembre de 2004 hasta el fin del gobierno de Arturo Montiel, en la que el programa no sólo se ha dedicado a proveer servicios y apoyos a los migrantes, sino que además ha

³⁸Gobierno del Estado de México (<http://www.edomexico.gob.mx/newweb/archivo%20general/contexto/reportaje/migrantesmex1.htm> (consultado el 23 de abril de 2005).

³⁹Las subcomisiones se pueden establecer de manera temporal o permanente, y para su mejor desempeño podrán invitar a sus sesiones a representantes de las asociaciones de migrantes, de dependencias o entidades del gobierno federal, estatal y municipal, y de organizaciones públicas, privadas y sociales.

⁴⁰La dirección y teléfono de la Casa Estado de México es 2650 Fountain View Drive, Houston, TX 77057 (713) 952-3535.

⁴¹Entrevista anónima, Dirección de Apoyo a Migrantes Mexiquenses, ciudad de México, 3 de febrero de 2005.

⁴²Secretaría de Relaciones Exteriores.

buscado fortalecer y ampliar el papel del migrante como agente de desarrollo en sus comunidades de origen mediante la creación del Programa Oportunidades de Inversión.

Como balance, se puede decir que este programa ha sido positivo, en la medida en que ayudó a los migrantes mediante: *a)* la protección de sus derechos humanos cuando regresan a México y *b)* el fomento para el desarrollo de sus comunidades de origen a través de la constitución de las primeras nueve franquicias, que no sólo han proveído de empleo a las familias de los migrantes que viven en la entidad, sino que ha creado una nueva forma productiva para la utilización de las remesas.⁴³

Sin embargo, el programa tiene también aspectos negativos, debido a que: *a)* no ha sabido divulgar adecuadamente información de sus propuestas entre los migrantes; *b)* no ha promovido actividades que refuercen los lazos de identidad entre las comunidades de origen y destino; *c)* no ha cubierto todos los aspectos que el fenómeno migratorio requiere, como educación y salud; y *d)* no han sido suficientes los esfuerzos para impulsar el desarrollo de las comunidades de origen.

Programa Bienvenido Paisano Mexiquense

El Programa Bienvenido Paisano Mexiquense, impulsado por el gobernador Arturo Montiel en el año 2000, fue el primer paso del gobierno para reconocer la existencia del fenómeno migratorio en la entidad, por lo que “su diseño se basó en la idea, de que era necesario atender a los mexiquenses en su situación de desplazamiento hacia sus lugares de origen, operando, dentro del territorio mexicano”,⁴⁴ con el fin de proteger y brindar garantías a los migrantes en su regreso temporal al estado. Con la creación de la Dirección de Migrantes Mexiquenses, en el año 2001, la coordinación del programa queda bajo su jurisdicción, aun cuando su actividad involucra la participación de otras dependencias públicas y oficinas gubernamentales.

Entre los logros más significativos del programa se encuentra la confianza que han generado las autoridades mexiquenses en los migrantes y el cambio de actitud gubernamental mostrada al terminar con algunas de las

⁴³A diferencia del Programa 3×1, con el Programa Oportunidades de Inversión los migrantes pueden obtener ganancias de su inversión.

⁴⁴González, *op. cit.*, p. 17.

extorsiones y maltrato al que están sometidos los mexiquenses que vienen a la entidad por vía terrestre o aérea.

Durante sus tres primeros años de operación, el programa sólo se centró en ayudar a los migrantes dentro del estado de México. Sin embargo, a partir de las vacaciones de invierno de 2004, adquirió una nueva modalidad pues, por primera vez en la historia, las patrullas estatales, que tienen por objetivo escoltar a los migrantes para que lleguen a sus comunidades de origen sin ningún percance, reforzaron el patrullaje a nivel estatal y lo extendieron desde la frontera de Estados Unidos. En la ejecución del programa participaron 600 elementos de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del estado de México y se instalaron 60 módulos de atención en diversos puntos del territorio mexiquense.

A pesar de que las autoridades confirmaron su éxito, hay evidencias que demuestran que si bien disminuyó el número de arbitrariedades, se benefició más a personas de otros estados, que a los migrantes mexiquenses. “La Dirección de Seguridad Pública y Tránsito reportó que en 30 caravanas realizadas del 1o. de diciembre hasta el día 10 de enero de 2005 se escoltaron 5,000 personas, de las cuales 1,057 eran mexiquenses, lo que representa 5 por ciento de la meta, anunciada en noviembre, de acompañar a 20,000 paisanos.”⁴⁵ Además, sólo se cubrieron cuatro puntos fronterizos (Nogales, Piedras Negras, Laredo y Ciudad Juárez) cuando existen pruebas de que los migrantes mexiquenses utilizan otros lugares para entrar y salir del país como Tecate, Agua Prieta, Matamoros y Tijuana.⁴⁶ Asimismo, faltó coordinación entre las diferentes instancias gubernamentales, pues los estados de Chihuahua y Sonora ordenaron que las patrullas mexiquenses fueran sacadas de sus territorios por considerar que violaban su soberanía.

La gente que vive en los municipios de Tejupilco y Tonicato reconoció que, desde que comenzó la aplicación del programa, la inseguridad en las carreteras ha disminuido. Sin embargo, las autoridades de esos municipios admiten que existen aún muchas deficiencias en su aplicación, en principio porque la mayoría de las instituciones que lo conforman “jalan cada quien por su lado y actúan en el ámbito de sus responsabilidades, pero no parecen

⁴⁵*Reforma*, 2005, p. 7A.

⁴⁶La información de las ciudades donde cruzan más mexiquenses proviene de la encuesta realizada por El Colegio de la Frontera Norte de México en el año 2000, tomando como punto de referencia los deportados según la ciudad mexicana por la que cruzaron y la localidad donde viven.

compartir un objetivo común, un eje rector que permita concretar el apoyo y la asistencia cuando se necesitan".⁴⁷

Se advierte otra deficiencia que las mismas autoridades reconocieron que deben solucionar: la falta de conocimiento que existe del programa por parte de los migrantes mexiquenses, lo que ha provocado que muchas de las quejas de los paisanos no se traduzcan en denuncias que, a su vez, conlleven a castigar a los funcionarios públicos encargados de ejecutarlo. Por último, también reconocen la mala reputación de los gobiernos locales, estatales y federales en relación con la atención a sus comunidades, lo que se percibe como un elemento que obstaculiza el establecimiento de compromisos creíbles y confianza mutua, provocando que el programa no pueda aplicarse de manera conveniente.⁴⁸

Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquenses

Como segunda medida dentro de esta etapa el gobierno creó el 9 de enero de 2001 la Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquenses, un organismo que hasta finales de marzo de 2005 dependía de la Coordinación de Enlace Institucional, que a su vez reportaba directamente al gobernador del estado. No obstante, a partir del 1o. de abril de 2005, la Coordinación de Enlace Institucional desapareció, por lo que la oficina se transfirió a la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (Sedesem).

La oficina de migrantes mexiquenses es una unidad administrativa localizada en la ciudad de México,⁴⁹ a diferencia de otras que se encuentran en la capital del estado, que se encarga de las siguientes funciones: a) asesorar a los migrantes mexiquenses radicados en el extranjero en sus trámites para el reingreso al país; b) diseñar y proponer estrategias orientadas a apoyar a los mexiquenses radicados en el extranjero en la atención de sus solicitudes; c) dar seguimiento a las peticiones formuladas por los migrantes mexiquenses y proponer acciones para su atención; d) asesorar y apoyar, en el ámbito de su competencia, a las familias de migrantes mexiquenses den-

⁴⁷Entrevista anónima, Tonalico, estado de México, 1o. de abril de 2005.

⁴⁸*Idem.*

⁴⁹Los encargados de la oficina manifestaron que residían en la ciudad de México debido a la cercanía con otras dependencias gubernamentales como la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría Técnica de la Conago, cuyas oficinas se encuentran precisamente en la capital del país.

tro del territorio del estado; y e) diseñar y proponer acciones orientadas a disminuir la migración de la población del estado, particularmente en los municipios con alta incidencia migratoria.⁵⁰

Se trata de una oficina relativamente pequeña en la que sólo trabajan cinco personas. Una, la directora general, licenciada Rocío González Orihuela, quien se encarga de dirigir la oficina; otra, un coordinador general, licenciado Alfredo López, quien se encarga de todo lo referente a los programas y a los clubes de migrantes; otra, una coordinadora general, licenciada Norma Leticia Medina, quien se encarga de los servicios de protección a migrantes, como repatriación de cadáveres y enfermos, otorgamiento de visas humanitarias y búsqueda de desaparecidos; una secretaria y un chofer.

Desde que se inauguró la oficina ha habido sólo un director general, licenciado Samuel Berkstain Kanaiek, que antecedió a la licenciada Rocío González, quien lleva más de dos años al frente.⁵¹ En cuanto a los coordinadores generales, ha habido alrededor de seis cambios, con lo cual podemos demostrar la falta de suficiente continuidad en el trabajo cotidiano, pues si el promedio de estancia de cada uno de ellos ha sido de alrededor de siete meses ¿cómo se pueden llevar a cabo programas, seguimiento de los problemas, contacto con los clubes y ayuntamientos con una rotación de personal constante?

El perfil de los funcionarios que trabajan en la oficina es diverso: la directora general es licenciada en comunicación social, mientras que el resto se divide entre administradores, internacionalistas y personal con carreras afines. Esta diversidad resulta positiva, en el sentido de que permite llevar a cabo un plan con una visión más amplia del problema, lo que se puede traducir en mejores programas. Pero, al mismo tiempo es negativa, pues la falta de gente con una preparación más profunda del tema no permite que se puedan conocer todos los aspectos que conlleva el fenómeno migratorio.

El presupuesto que destina el gobierno estatal confirma la dimensión de la oficina: ha oscilado desde su creación⁵² en 6 millones de pesos (véase cua-

⁵⁰Véase Gobierno del Estado de México, en http://www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/RglEst_210704.htm (consultado el 14 de marzo de 2005).

⁵¹Entrevista anónima, Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquenses, ciudad de México, 3 de abril de 2005.

⁵²No se cuenta con los datos de 2001, porque en ese año se creó la Oficina de Atención a Migrantes. Si consideramos que el presupuesto se elabora en diciembre del año anterior, se entiende por qué no se contempló a la oficina en la formulación del presupuesto estatal. Sin

dro 1), y se ha dedicado para: a) servicios de protección; b) ejecución de los programas de apoyo a migrantes;⁵³ y c) viáticos de los funcionarios de esta oficina.⁵⁴ Pero, luego de un análisis de este presupuesto, puedo afirmar que, si bien se ha mantenido constante, al mismo tiempo ha sido insuficiente,⁵⁵ sobre todo si consideramos que el gobierno del estado de México cuenta con más de 586,196 mexiquenses que viven en Estados Unidos (según cifras del Conapo en el año 2003) y recibe 1,385 millones de dólares en remesas.

CUADRO 1
Historial del presupuesto
de la Dirección General de Apoyo
a Migrantes Mexiquenses

Año	Presupuesto aproximado (en pesos)
2001	No disponible
2002	6'591,490
2003	7'401,808
2004	7'235,142
2005	5'734,000

Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquenses, Gobierno del Estado de México, mayo de 2005.

Fuente: Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal de los años 2002, 2003, 2004 y 2005.

embargo, una vez constituida, se le designaron recursos provenientes de diferentes rubros, como la partida de gasto social.

⁵³Para la ejecución y promoción de programas existen otras dependencias gubernamentales que aportan recursos económicos. Así por ejemplo, de los 3 millones de pesos que se designó al Operativo Migrante Mexiquense 2004, una parte fue otorgada por la oficina, otra por la Secretaría de la Contraloría, otra por la Policía Federal Preventiva, etcétera.

⁵⁴En entrevista, funcionarios de la Oficina de Migrantes desconocían el porcentaje del presupuesto que se dedica a cada rubro, por lo que no es posible saber a qué se destina más dinero: si a los servicios o a los programas.

⁵⁵Entre las razones que explican el bajo presupuesto se encuentran: a) el fenómeno ha cobrado importancia apenas hace unos años; b) aún es muy escasa la población mexiquense que habita en Estados Unidos (207,000 personas comparadas con los casi 14 millones de mexiquenses que viven en el estado); c) los migrantes no ocupan un lugar primordial en el plan estatal de desarrollo; d) existen pocos estudios que analicen la magnitud del problema, lo que conduce a que el fenómeno sea desconocido por la mayoría de los mexiquenses, empezando por las autoridades; y e) los migrantes y sus organizaciones comunitarias no han alcanzado el suficiente peso político en sus comunidades de origen ni en el estado para poder exigir cambios.

Las actividades de esta oficina se han enfocado casi exclusivamente hacia los servicios de protección a los migrantes, dejando de lado los programas políticos y económicos. Entre el año 2004 y mediados de 2005, la oficina ayudó a repatriar a 89 fallecidos y ocho enfermos y ha conseguido 10 visas humanitarias,⁵⁶ mientras que en las mismas fechas sólo se creó un programa para ayudar a los migrantes, el de Oportunidades de Inversión, aunque se esperaba que antes de que acabara la administración de Arturo Montiel se pusieran en marcha otros cuatro programas,⁵⁷ pero esto no sucedió. El cambio de gobierno pone en riesgo la institucionalidad del trabajo, ya que depende del interés que el nuevo gobernador ponga en el tema.

La promoción de clubes y organizaciones constituye una prioridad para el gobierno estatal; contar con migrantes organizados le permite, entre otras cosas, localizar mejor a los migrantes mexiquenses y brindarles una mejor ayuda.⁵⁸ Aunque se reconoce que la creación de estas organizaciones resulta difícil, en los últimos años se ha podido contactar con las ya establecidas, lo que ha facilitado un mayor acercamiento con los migrantes en Estados Unidos.

En suma, la creación de esta oficina benefició tanto a los migrantes como a sus familias, como lo muestran los resultados obtenidos en los servicios que se han otorgado. Pero no dejemos de reconocer que existen problemas todavía irresueltos como: *a)* la falta de presupuesto; *b)* la escasa cantidad de personal con que se cuenta para realizar sus labores; *c)* la falta de continuidad; *d)* la falta de programas que prevengan la migración; *e)* la falta de programas que protejan la salud y fomenten la educación de los migrantes; y *f)* la falta de acuerdos con las autoridades estadounidenses.

⁵⁶Entrevista anónima, Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquenses, ciudad de México, 7 de abril de 2005.

⁵⁷Los programas son: *a)* Programa para Reforzar la Identidad Mexiquense. A través de este programa se busca realizar varias giras por Estados Unidos para fortalecer vínculos identitarios con los clubes mexiquenses; *b)* Adaptación estatal del programa federal Vete Sano Regresa Sano; *c)* Programa para la Educación de los Migrantes. Este programa tiene como objetivo ayudar a que el nivel de vida de los migrantes mexiquenses en Estados Unidos mejore, pues la idea es que ellos puedan recibir capacitación a través de Internet sobre algún trabajo como el de chofer, mesero, costurero o cocinero, y *d)* Programa de Trabajadores Temporales entre el Estado de México y Estados Unidos.

⁵⁸Entrevista anónima, Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquenses, ciudad de México, 7 de abril de 2005.

PROGRAMAS QUE RECONOCEN LA POTENCIALIDAD ECONÓMICA DE LOS MIGRANTES

A partir de la creación a nivel federal del Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME) en el año 2002, los gobiernos federal y estatal dejaron de ver a los migrantes como simples actores del fenómeno migratorio, al darse cuenta de que representan un potencial económico importante.⁵⁹ Por esta razón se busca potenciar el uso de sus remesas no sólo en la construcción de obras de infraestructura pública, sino en la generación de fuentes de empleo en sus comunidades de origen.

Para ello, en 2002 se expandió a nivel federal el Programa 3×1, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social; el gobierno mexiquense reaccionó en 2004 con la creación a nivel estatal del Programa Oportunidades de Inversión. Estos programas forman parte de la etapa del reconocimiento de las potencialidades de las remesas para el desarrollo local de las comunidades de origen.

Iniciativa Ciudadana 3×1

Los migrantes en Estados Unidos envían sus remesas individuales a los hogares y a las familias, pero también pueden enviar remesas colectivas a las comunidades a través de los llamados clubes de migrantes. Algunas de estas asociaciones cívico-comunitarias, bastante bien organizadas, recaudan grandes cantidades de dinero; por este motivo, el gobierno federal crea en el año 2002, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Programa Iniciativa Ciudadana 3×1, como un intento para aprovechar la capacidad generadora de ingresos de los clubes de migrantes y su interés por los pueblos de origen. En términos específicos, el programa estimula el envío de remesas colectivas, igualando la contribución de cada peso aportado por un club migrante con tres pesos del gobierno federal, estatal y municipal; de esta forma se obtienen tres pesos en recursos por cada peso que envían los migrantes para un proyecto social determinado.⁶⁰

En un análisis general del programa desde el año 2003,⁶¹ vemos que en el estado de México: a) ha beneficiado a muy pocos municipios, que coinci-

⁵⁹Según datos de Banxico, sólo en 2004 el estado recibió 1,385 millones de dólares.

⁶⁰Wodon, p. 17.

⁶¹El programa se aplica desde 2002 pero, al no encontrar la inversión realizada, no incluí las obras en el cuadro 2. Sin embargo, en 2002 se realizaron 11 obras y se ayudó a ocho muni-

den con los más marginados y con un grado de migración alta y media; y *b*) se han realizado escasas obras,⁶² por lo general enfocadas a la infraestructura urbana (véase cuadro 2).

Durante el trabajo de campo encontramos que este resultado puede deberse a: *a*) la falta de información acerca del programa; *b*) el bajo presupuesto con el se cuenta;⁶³ *c*) el cambio de gobierno municipal, que provoca un problema de descoordinación administrativa para llevar a cabo proyectos del 3×1 que habían sido aprobados en el trienio anterior; *d*) la falta de coordinación y comunicación entre las comunidades y la presidencia municipal; *e*) los desacuerdos sobre qué obra es prioritaria en la comunidad; y *f*) la mala reputación de los gobiernos locales respecto a la atención a sus comunidades, lo que obstaculiza el establecimiento de compromisos creíbles y confianza mutua.

Al analizar el cuadro anterior, vemos que existen dos vías para la participación de los migrantes: club y organización.⁶⁴ Aunque lógico el comentario realizado por un funcionario de la oficina de migrantes estatal, conviene precisar que:

1. no todos los clubes están registrados ante un consulado, lo que no implica que no estén formalmente constituidos, y
2. el hecho de que una organización no esté registrada ante un consulado no significa que no sea formal, pues la formalidad y la institucionalidad de las organizaciones comunitarias (clubes de oriundos, organizaciones de paisanos, etcétera) la da: *a*) la estructura interna de la institución misma (club u organización); *b*) las acciones y planes desarrollados por

cipios: construcción de un pozo de agua en San José del Rincón; construcción de aulas para una escuela primaria en Sultepec; pavimentación de calles en Temascalcingo; cabañas para turismo en Donato Guerra; empedrado de calles, drenaje y pavimentación en Amanalco; pavimentación de calles en Zumpango y construcción de banquetas en Ayapuxco.

⁶²De los aproximadamente 3,158 proyectos que ha aprobado la Sedesol a nivel federal (desde que se implementó el programa), sólo 30 corresponden al estado de México, que equivale al 0.94 por ciento del total.

⁶³En 2003, la Sedesol designó 4.4 millones para el programa; en 2004, el presupuesto disminuyó a 1'653,000 pesos y para el año 2005 disminuyó aún más, ubicándose en 1'428,000 pesos. Entrevista anónima, Sedesem, Toluca, estado de México, 14 de febrero de 2005.

⁶⁴"Muchas veces los migrantes se juntan momentáneamente para cumplir con un determinado objetivo, como recaudar dinero; sin embargo, una vez que llegan a la meta tienden a desintegrarse debido a la falta de una estructura organizativa que pueda mantenerlos unidos", entrevista anónima, Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquenses, ciudad de México, 3 de mayo de 2005.

CUADRO 2

Obras públicas realizadas en el estado de México con el Programa 3 x 1 en los años 2003 y 2004

Localidad/municipio	Tipo de obra	Inversión total	Participantes
2003	7 obras	4'405,249.00	1 club, 5 organizaciones
Las Vueltas, Coatepec Harinas Tonalico, Tonalico	Pavimentación de calles	585,644.00	Organización de migrantes
San Diego del Cerrito, Villa Victoria	Construcción del puente peatonal	1'020,000.00	Club Social Tonalico
Teoloyucan, Teoloyucan	Construcción de camino cadenamieto	760,196.00	Organización de migrantes
Santa Ana Zicatocoyan, Tlatlaya	Construcción de centro comunitario	1'520,875.00	Organización de migrantes
Cuadrilla Nueva, Tlatlaya	Ampliación de la red de energía eléctrica	112,287.08	Organización de migrantes
Pachuquilla, Almoloya de Alquisiras	Ampliación de la red de energía eléctrica	70,871.16	Organización de migrantes
	Pavimentación de la calle para el panteón de Pachuquilla	335,375.60	Organización de migrantes
2004	9 obras	9'736,442.00	2 clubes, 3 organizaciones
San Pedro de los Metates, Acambay	Rehabilitación del sistema de agua potable	2'685,937.00	Club Social Hijos Ausentes de San Pedro de los Metates
San Pedro de los Metates, Acambay	Rehabilitación del sistema de agua potable	2'685,937.00	Club Social Hijos Ausentes de San Pedro de los Metates
Primera de Anasco, Coatepec Harinas	Perforación de pozo profundo	1'600,000.00	Club Mexiquense
Colonia Guadalupe, Coatepec Harinas	Perforación de pozo profundo	1'600,000.00	Club Mexiquense
San Bartolo, Huehuetoca	Construcción de drenaje	105,356.00	Organización de migrantes
Varias, Tepetlixpa	Construcción de cisternas	398,048.00	Organización de migrantes
Varias, Tepetlixpa	Instalación de letrinas	98,820.00	Organización de migrantes
Zacazonapan, Zacazonapan	Construcción de drenaje y alcantarillado	333,660.00	Organización de migrantes
Zacazonapan, Zacazonapan	Pavimentación de calles	228,684.00	Organización de migrantes
Total 2003-2004	16 obras	14'141,691.00	3 clubes, 8 organizaciones

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de México, 2003-septiembre de 2004.

estas instituciones y en la esfera legal-formal; c) la legalidad para operar en una sociedad (lo que los migrantes llaman el registro de asociación no lucrativa o tal vez de otro tipo).^{65, 66}

Llama la atención que con 29 municipios en el estado de México, según el Conapo, con alta marginación, tres de ellos con muy alta marginación (Sultepec, Villa Victoria y San Felipe), siete con alta migración y 13 con un grado de migración medio no se asigne un presupuesto mayor para la aplicación del programa. Quizás se deba a la falta de clubes de migrantes mexiquenses (exceptuando el Club Social Tonatico, el Club Social Hijos Ausentes de San Pedro de los Metates y el Club Mexiquense) que realmente se preocupen por promover y postular los proyectos en los municipios.

Programa Oportunidades de Inversión

Para el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes y el uso productivo de las remesas, el gobierno estatal, a través del Programa Migrante Mexiquense, instituyó el Programa Oportunidades de Inversión que inició en noviembre de 2004 con el objeto de que los migrantes inviertan su dinero en el estado de México. Los objetivos explícitos de este programa son:

- a) apoyar a su familia que se encuentra en la comunidad de origen mediante la inversión en una franquicia;
- b) incentivar que los paisanos regresen al estado de México con un trabajo seguro y exitoso; y
- c) impulsar un derrame económico que beneficie a la comunidad de origen mediante la creación de empleos.⁶⁷

⁶⁵ "Por cierto, no todas las organizaciones comunitarias de migrantes tienen esta legalidad-formal (el registro legal) pero, en todo caso, no la otorga el consulado de México sino que la regulan las leyes propias de cada estado (de Estados Unidos). Los consulados solicitan el registro para llevar un control sobre la naturaleza de estas organizaciones y nutrir las, verlas crecer, darles seguimiento, etcétera, cooptarlas". Comunicación personal proporcionada por Basilia Valenzuela.

⁶⁶ Basilia Valenzuela, profesora e investigadora de la Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 15 de agosto de 2005.

⁶⁷ Gobierno del Estado de México (<http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/migrantesoportunidadesdeinversion/consultado> el 25 de enero de 2005).

El procedimiento consiste en que un migrante⁶⁸ que quiere abrir una de estas franquicias debe comunicarse con alguna autoridad competente de la oficina de migrantes mexiquenses, quien se encargará, junto con el franquiciante y la Dirección General de Fomento a la Micro y Pequeña Empresa de la Secretaría de Desarrollo Económico del estado de México, de orientarlo, asesorarlo y capacitarlo para garantizar el éxito de la inversión.⁶⁹

Para ello se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) que la inversión provenga de un migrante radicado en Estados Unidos (legal o ilegal);
- b) que envíe dinero a México;
- c) que el negocio lo atienda un familiar del migrante; y
- d) que sea originario del estado de México.

El gasto de inversión debe provenir en su totalidad del migrante pero, en caso de solicitarlo, el gobierno del estado puede comprometerse a apoyar económicamente los proyectos de hasta 150,000 pesos. Cabe resaltar que existen franquicias que van desde los 20,000 hasta los 4 millones de pesos.⁷⁰

Resulta difícil emitir un juicio sobre resultados, sobre todo cuando el programa lleva seis meses funcionando. Hasta el momento, se equilibran lo positivo y lo negativo: entre los resultados positivos podemos destacar que en 10 meses ya se crearon nueve franquicias, lo que ha beneficiado a por lo menos nueve familias mexiquenses, dando como resultado que los familiares (de los franquiciantes) que viven en el estado no migren a Estados Unidos y que los que se encuentran en el país del norte piensen seriamente en regresar a México. El principal aspecto negativo es que el programa no ayuda a desarrollar a las comunidades que destacan por expulsar migrantes, pues los municipios en donde se ubican las franquicias en funcionamiento no se caracterizan por su alto grado de migración. También es necesario

⁶⁸La inversión proviene de inversionistas colectivos o individuales. Hasta el momento, todas las inversiones se han realizado individualmente, de acuerdo con el procedimiento que se explica en el apartado correspondiente de este capítulo. Sin embargo, si realizara algún tipo de inversión colectiva, los pasos que deben seguirse serían los mismos.

⁶⁹Gobierno del Estado de México (<http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/migrantesoportunidadesdeinversion>) (consultado el 25 de enero de 2005).

⁷⁰Para mayor información véase <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/migrantesoportunidadesdeinversion/>

CUADRO 3

Política estatal sobre la migración a Estados Unidos. Resumen de los programas para los migrantes mexiquenses, estado de México, 2005

Política	Programa	Año de surgimiento	Nivel	Presupuesto	Fuentes del presupuesto	Objetivos	Avances alcanzados	Problemas encontrados
Fomentar la entrada de remesas y emplearlas productivamente para el desarrollo	Programa Oportunidades de Inversión para los migrantes a través de negocios tipo franquicia (form parte del Programa Migrante Mexiquense)	Noviembre 2004	Es una iniciativa del gobierno estatal.	El presupuesto deriva de los 5 millones de pesos del presupuesto destinado por el gobierno estatal a la Dirección General de Migrantes Mexiquenses.	El presupuesto deriva del gobierno estatal y de las remesas enviadas por los migrantes mexiquenses.	El objetivo es que los migrantes inviertan su dinero en el estado de México para: apoyar a su familia que se encuentra en la comunidad de origen mediante la inversión en una franquicia; incentivar que los paisanos regresen al estado de México con un trabajo seguro y exitoso; e, impulsar un derrame económico que beneficie a la comunidad de origen de empleos.	Desde que se implementó el programa, se han constituido nueve franquicias. Esto ha beneficiado a por lo menos nueve familias, lo que trae como consecuencia que los migrantes que se encuentran en EUA regresen a México y los familiares que viven en el estado no migren al país del norte.	Es difícil evaluar un proyecto que lleva tan poco tiempo de vida; sin embargo, el problema más importante que puede encontrar es que sólo beneficia a pocos migrantes, no ayuda a desarrollar las comunidades con mayor grado de migración y no es efectivo para frenar la migración de mexiquenses.
Garantizar la seguridad y la observancia de los derechos de los mexiquenses que regresan de Estados Unidos en el transcurso del año.	Programa Paisano Mexiquense (form parte del Programa Migrante Mexiquense)	2000	Es un programa estatal basado en el Programa Paisano (federal)	El presupuesto deriva de los 5 millones de pesos del presupuesto destinado por el gobierno estatal a la Dirección General de Migrantes Mexiquenses.	El presupuesto se deriva del gobierno estatal.	Ofrecer a los migrantes mexiquenses un conjunto de servicios y apoyos que podrán utilizar en distintos momentos y en las diversas circunstancias del proceso migratorio.	Básicamente, encontré en mis entrevistas con la gente de los municipios de Tomatepec y Tejupilco que las arbitrariedades en contra de los migrantes se han reducido.	Falta de información sobre el programa, falta de coordinación entre las instancias participantes, la mala reputación de los gobiernos locales en relación con la atención

<p>Fomentar la entrada de remesas y emplearlas productivamente para el desarrollo</p>	<p>Programa Iniciativa Ciudadana 3x1</p>	<p>2002</p>	<p>Es un programa federal</p>	<p>El presupuesto destinado por la Sedesol al estado de México para la ejecución del programa en el año 2005 es de 1'563, 000 pesos.</p>	<p>Recursos federales, estatales, municipales y ciudadanos organizados (radicados en el extranjero).</p>	<p>gratorio; promover y defender los derechos humanos y laborales de los migrantes mexicanos; y apoyar recursos, métodos de trabajo y canales de participación que sirven para ampliar y fortalecer la eficacia del migrante como agente de desarrollo en sus comunidades de origen. Apoyar iniciativas de migrantes en el exterior para realizar proyectos que mejoren las condiciones socioeconómicas de las localidades de origen y fortalecer los lazos de identidad con el lugar de origen.</p>	<p>Desde que se implementó el programa, los migrantes han aportado millones de pesos para la construcción de infraestructura pública y el desarrollo de proyectos sociales. Hasta ahora se han realizado alrededor de 25 obras y se ha beneficiado a 18 3x1, falta de continuidad en los gobiernos municipales, falta de coordinación entre las comunidades y la presidencia municipal, problemas en la selección de los representantes de los inmigrantes en sus localidades, mala reputación de los gobiernos locales en relación con la atención a sus comunidades, escaso presupuesto del gobierno federal y bajo número de clubes de migrantes que impulsan proyectos en los municipios.</p>
---	--	-------------	-------------------------------	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquirenses, Gobierno del Estado de México, febrero de 2005.

remarcar que el programa sólo beneficia económicamente a unas cuantas familias, por lo que se necesitarían constituir muchas más franquicias para que algún día la migración del estado pueda disminuir. Por último, hace falta mencionar que por el momento el programa sólo se dedica a captar inversiones individuales, lo que impide captar numerosas inversiones de los clubes que se traducirían en franquicias.

ALCANCES DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

Una política integral debe entenderse como una política condensada y completa, que abarca diversos aspectos del fenómeno migratorio, tanto internos como externos y, por ello, contempla acciones preventivas y también de protección para enfrentar los problemas emanados de este fenómeno.⁷¹ Las acciones preventivas se refieren a todas las medidas encaminadas a reducir y prevenir la emigración indocumentada desde el lugar de origen de los migrantes. Dentro de estas acciones se encuentran las políticas de desarrollo económico, de comercio regional y de información. Las acciones de protección se refieren a la ayuda que debe proveer el gobierno para proteger y ayudar a los migrantes que se encuentran en Estados Unidos.

Podemos llegar a la conclusión, entonces, de que el estado de México no cuenta con una política integral en materia de migración, aunque se ha preocupado por crear políticas de protección (Programa Paisano Mexiquense) y políticas preventivas (Programa Oportunidades de Inversión). Creemos que las últimas han sido insuficientes, ya que aún existen varios problemas por resolver, a saber:

1. No cuenta con programas que establezcan un patrón definido, claro y conciso para la actuación de las autoridades involucradas en el fenómeno migratorio.
2. No existe una concertación entre las diferentes instancias del estado y, a su vez, entre éstas, la sociedad civil y las ONG que intervienen en la formulación de la política migratoria.⁷²
3. No cuenta con programas de protección que abarquen todos los temas que involucra el fenómeno migratorio, como educación, salud, envíos de dinero y cultura.

⁷¹Garza Ríos Echeynne, pp. 129-130.

⁷²*Idem.*

4. No cuenta con programas de prevención efectivos que ayuden a desarrollar las comunidades de origen, y que a su vez conduzcan a frenar el fenómeno migratorio.⁷³
5. No cuenta con acuerdos bilaterales con las autoridades norteamericanas que permitan la coordinación y cooperación a nivel internacional, a fin de que los elementos que componen la política migratoria resulten instrumentos efectivos de regulación, control migratorio y respeto a los derechos humanos de los migrantes.⁷⁴
6. No cuenta con los recursos suficientes para controlar y regular los flujos migratorios mexiquenses.
7. No existe interés notorio por parte de las autoridades para incluir al fenómeno migratorio como tema relevante en el plan de desarrollo estatal, a pesar de recibir 1,385 millones de dólares en remesas y de tener más de 485,000 migrantes mexiquenses radicados en Estados Unidos.
8. No existe información veraz del tamaño, origen y destino de la migración.

CONCLUSIONES

En esta investigación se ha tratado de analizar el fenómeno migratorio del estado de México. Se comprobó que la administración de Arturo Montiel cuenta con programas⁷⁵ que protegen e intentan prevenir el fenómeno migratorio; pero se trata de programas incompletos, por lo que no podemos considerar que el estado de México cuente con una política integral para enfrentar la problemática de la migración. No obstante, el gobierno ha dado grandes pasos para proteger a los migrantes, pues esta administración creó la primera oficina encargada de atenderlos. Sin embargo, no podemos dejar a un lado el aspecto crítico, pues aunque el gobierno ha tratado de ayudar a sus migrantes aún existen varios problemas por resolver, entre los que destaco:

1. La falta de presupuesto del gobierno estatal para la ayuda a sus migrantes, pues 5 millones de pesos representan una precaria suma para

⁷³“Esto nos conduce a pensar que los migrantes son vistos más como sujetos de política; y, muy incipientemente, como actores del desarrollo local”, González, *op. cit.*, p. 26.

⁷⁴Garza Ríos Echeynne, *op. cit.*

⁷⁵Programa Migrante Mexiquense, Programa Bienvenido Paisano Mexiquense, Programa Oportunidades de Inversión y Programa Iniciativa Ciudadana 3×1.

ayudar a 485,442 migrantes mexiquenses que viven en Estados Unidos y con familia en el estado de México.

2. La falta de personal y continuidad en la Oficina de Atención a Migrantes. No es posible que tres personas puedan atender las necesidades de todos los migrantes ni tampoco es posible hacerlo si constantemente se renueva el personal de la oficina.

3. El hecho de que la oficina sólo se dedique a servicios impide que hasta el momento no se hayan concretado más programas y acuerdos que abarquen el área de la salud, la educación y el desarrollo de las comunidades.

4. La falta de programas que realmente se preocupen por frenar la migración de los mexiquenses a Estados Unidos.

5. La falta de estudios profundos que analicen el fenómeno migratorio (incluyendo la trayectoria y el tiempo de la migración, modalidades de organización y características socioculturales en general).

6. La falta de certeza de que las políticas sobrevivan el próximo sexenio, pues hasta el momento el nuevo gobernador⁷⁶ no ha hecho ninguna propuesta sobre y para los migrantes, además de que los mismos funcionarios de la oficina de migrantes dudan acerca de su permanencia.⁷⁷

7. La falta de clubes de oriundos que realmente se preocupen por exigirle al gobierno estatal más compromisos y ayuda.

8. La falta de confianza entre las diferentes instancias, lo que a su vez conlleva la escasa formulación de programas de protección a los migrantes.

9. La falta de programas que protejan a las familias de los migrantes que se quedan en el estado.

Enumero, como síntesis, algunas sugerencias destinadas a la administración, para mejorar tanto su relación con los emigrantes como su nivel de vida y el de sus familias:

1. Sostener una política permanente que aumente y mantenga el estudio del fenómeno migratorio mexiquense.

2. Llevar a cabo cursos de profesionalización para los servidores públicos que participan en la ejecución de los diferentes programas, de forma

⁷⁶Las elecciones para elegir gobernador se llevaron a cabo el 3 de julio de 2005.

⁷⁷Según entrevista con los encargados de la Dirección de Apoyo a Migrantes Mexiquenses, ciudad de México, 7 de abril de 2005, quienes comentaron que no están seguros de permanecer en el cargo el próximo sexenio.

obligatoria y continua, que incluyan tanto conocimientos técnicos como información que los sensibilice sobre la situación por la que atraviesan los migrantes y sobre el trato que debe dárseles.

3. Realizar más talleres de capacitación sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes, dirigidos a los funcionarios de la Oficina de Atención a Migrantes.

4. Vigilar el desempeño de los oficiales y funcionarios que trabajan en la Oficina de Atención a Migrantes a través de monitoreos periódicos llevados a cabo por los mandos medios y superiores del gobierno estatal. Aumentar el presupuesto y el personal que trabaja en la Dirección General de Apoyo a Migrantes Mexiquenses.

5. Infligir mayores sanciones a los servidores públicos que comentan algún abuso de autoridad contra los migrantes.

6. Impulsar una continua coordinación y concertación entre los tres poderes, los tres niveles de gobierno y las diferentes dependencias que participan en los programas migratorios del estado de México. Mantener los acuerdos interinstitucionales generales y específicos que fortalezcan la acción conjunta y la cooperación entre las instancias involucradas.

7. Crear estructuras de salud o adaptar las ya existentes, para dar atención a los inmigrantes enfermos en las zonas aledañas a las fronteras.

8. Retomar la campaña de prevención del SIDA en la población migrante e impulsarla junto con la Secretaría de Salud estatal, el DIF estatal y las dependencias gubernamentales involucradas, para limitar la propagación de esta enfermedad en los migrantes y por tanto en la población del país de origen, tránsito y destino.

9. Fortalecer y capacitar de manera continua a las patrullas de protección a migrantes.

10. Continuar desarrollando campañas públicas de protección al migrante.

11. Mantener y aumentar la presencia y las iniciativas del gobierno estatal en los foros en materia migratoria, para desarrollar programas específicos que regulen la migración indocumentada de mexiquenses a Estados Unidos.

12. "Estimular la creación de un paquete especial de incentivos fiscales que promuevan la inversión de los migrantes en el estado de México, y propiciar la conformación de una red de empresarios en la que participe la comunidad migrante en Estados Unidos y la comunidad empresarial

mexiquense, de manera que puedan realizar inversiones conjuntas, de preferencia en regiones de alta marginación del estado.”⁷⁸

13. Alentar la creación de una comisión especial en el Congreso estatal, que impulse la sanción de leyes que beneficien a los migrantes.

14. Promover la creación de un mayor número de clubes de migrantes, no sólo con el objetivo de identificarlos sino para poder ayudarlos de mejor manera.

15. Contribuir más eficazmente al desarrollo de las comunidades de origen con el fin de que el fenómeno migratorio disminuya y no aumente.

BIBLIOGRAFÍA

AMADOR SÁNCHEZ, Ángel, “Impulsan migrantes la economía de sus comunidades”, *El Universal* (Estados), 11 de julio de 2005.

BUSTAMANTE, Jorge, *Cruzar la línea, la migración de México a los Estados Unidos*, México, FCE, 1997.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO), *Geografía de la migración México-Estados Unidos*, <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap04.pdf> (consultado el 18 de febrero de 2005).

———, *Remesas familiares y su distribución por entidad federativa*, 1995 y 2003, en http://www.conapo.gob.mx/mig_int/series/060103.xls (consultado el 23 de marzo de 2005).

———, *Indicadores sobre migración a Estados Unidos, índice y grado de intensidad migratoria por región y entidad federativa de residencia*, 2000, en http://www.conapo.gob.mx/mig_int/series/070201.xls (consultado el 23 de marzo de 2005).

DURAND, Jorge et al., *Clandestinos: migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Porrúa, 2003.

GAMIO, Manuel, “Número, procedencia y distribución de los emigrantes mexicanos en los Estados Unidos” (mimeo.), s.p.i.

GARZA RÍOS ECHEYNNE, Daniela, *La política migratoria de México y los inmigrantes indocumentados de paso*, tesis de licenciatura, México, ITAM, 2004.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Acciones para resguardar la llegada de 20 mil migrantes mexiquenses durante la temporada invernal*, 2004, en <http://www.edo-mexico.gob.mx/newweb/archivo%20general/contexto/reportaje/migrantes-mex1.htm> (consultado el 23 de abril de 2005).

⁷⁸Amador Sánchez, p. 1.

- _____, *Reglamento interior de la Coordinación de Enlace Institucional*, 2001, en http://www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/RglEst_210704.htm (consultado el 14 de marzo de 2005).
- _____, *Oportunidades de inversión*, 2004, <http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/migrantesoportunidadesdeinversion/> (consultado el 25 de enero de 2005).
- GONZÁLEZ, Felipe *et al.*, *Apuntes desde la experiencia del Programa Iniciativa Ciudadana 3×1 en los estados de México y Puebla*, México, El Colegio Mexiquense, 2004.
- GONZÁLEZ BECERRIL, Juan Gabino, *Migración laboral internacional del estado de México*, México, UAEM, 2002.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Tabulados Básicos: Densidad de población del Estado de México*, 11 de junio de 2003, en www.inegi.gob.mx (consultado el 20 de febrero de 2005).
- MONTAÑO, María, "Contagio de SIDA por migración", *El Universal* (Estados), 30 de mayo de 2004.
- Reforma*, "Viven en Tejupilco milagro de remesas", México, 27 de diciembre 2004.
- _____, "Beneficia a pocos operativo paisano", México, 2005.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, *Programa 3×1 para Migrantes*, 2002, en <http://www.sedesol.gob.mx/programas/3x1/main.htm> (consultado el 25 de marzo de 2005).
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Inversión extranjera en el estado de México, 1999-2004*, México, 2004, en <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1178/MEXSEP04.doc> (consultado el 18 de abril de 2005).
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Monto de los recursos federales asignados al estado y municipios por concepto de participaciones, aportaciones y apoyos* (mimeo.), s.p.i.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, "Matrículas consulares de alta seguridad expedidas en el 2003 a originarios del estado de México en EEUU" (mimeo.), s.p.i.
- VEGA BRIONES, Germán, "La formación de clubes del estado de México", en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (comps.), *Club de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2004.
- WODON, Quentin, "Migración y pobreza en los estados del sur y centro de México" (mimeo.), s.p.i.
- ZÁRATE HOYOS, Germán A., *Remesas de los mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos*, México, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte, 2004.

Políticas migratorias en el estado de Hidalgo

Roxana Vargas

LA POBLACIÓN hidalguense que emigra a otro país se ha concentrado históricamente en un solo lugar, Estados Unidos, en donde los hispanos conforman la primera minoría étnica. La migración hidalguense hacia Estados Unidos, al igual que el patrón nacional, responde a un fenómeno estructural originado por la asimetría entre las economías de ambos países, además de la formación de complejas redes sociales establecidas. Estos elementos determinan las características del proceso migratorio de mexicanos a Estados Unidos, fenómeno que hoy en día es un asunto prioritario para el país.

Este estudio busca ofrecer un análisis de las acciones que ha tomado y toma el gobierno de Hidalgo para atender a los emigrantes que van a trabajar a Estados Unidos, así como a las comunidades expulsoras del estado. Intentaré comprobar que existe una interacción entre el estado de Hidalgo y los emigrantes y que, pese al escaso tiempo que lleva en funciones la Coordinación General de Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero (Cahidee) y los pocos recursos con los que cuenta, se han logrado realizar e implementar programas y acciones en beneficio de los emigrantes hidalguenses y sus familias. Con este fin se ha realizado una investigación y evaluación de las diversas políticas y programas públicos de atención a los emigrantes y a sus comunidades de origen.

EL FENÓMENO MIGRATORIO EN HIDALGO

El flujo de migración de hidalguenses a Estados Unidos es un fenómeno reciente, que no alcanzó proporciones relevantes sino hasta hace 20 años; de acuerdo con Schmidt y Crummett (2004) la migración laboral en gran escala data de mediados de los noventa. Aun así existen desde los años sesenta algunos registros de grupos de hidalguenses que residían en el estado de Maine y trabajaban en el sector de servicios en la ciudad de Washington, DC. La migración de hidalguenses a Estados Unidos se produjo por la falta

de oportunidad de empleo, el subempleo, los bajos salarios y las aspiraciones educacionales que los trabajadores encontraban en el estado.¹

De esta manera, fueron los hidalguenses los primeros que emigraron a estados receptores no tradicionales y se emplearon principalmente en el sector agrícola y de servicios. Poco a poco, las redes sociales adquirieron mayor fuerza y se convirtieron en el factor detonador del incremento exponencial de la emigración. Hoy en día, la mayoría de los hidalguenses deciden emigrar a través de esas redes sociales y cuentan con el apoyo de familiares y amigos ya establecidos en Estados Unidos.

En los últimos años, la importancia del estado de Hidalgo en el fenómeno de la migración mexicana ha adquirido grandes proporciones, estimaciones de la Cahidee (2004) señalan que aproximadamente 250,000 hidalguenses radican hoy en Estados Unidos, lo que representa más de 10 por ciento de la población estatal. En términos nacionales, Hidalgo es el segundo estado con mayor crecimiento en su tasa de migración y, por tratarse de migración reciente, en recepción de remesas. Costos y beneficios de la migración hidalguense.

El fenómeno migratorio contiene diversas implicaciones, que se han traducido en costos y beneficios para los emigrantes, sus familias, sus comunidades de origen y destino, los estados y el país. Una de las expresiones más notables de los beneficios de la migración internacional es el flujo de remesas: el monto de las remesas recibidas en Hidalgo ha aumentado drásticamente en los últimos años, ya que en 2004 el estado recibió en remesas 615.2 millones de dólares, lo que significa que han aumentado 255 por ciento en sólo tres años² si se toma en cuenta que en 2001 fueron de 173.2 millones de dólares. Esta cantidad representó 3.7 por ciento del total nacional y lo colocó en el lugar número 10 de la República Mexicana. Si comparamos las remesas con el total de ingresos oficiales del estado, que en más de 90 por ciento provienen de participaciones federales, en 2004 las remesas representaron el equivalente a 51.85 por ciento de los 13,050.63 millones de pesos que constituyen el total de los ingresos del estado.³

Ese monto tan elevado se relaciona con la circunstancia relativamente nueva de la migración en Hidalgo y, por ende, los lazos de los emigrantes con sus familias son aún más fuertes. El uso de las remesas sigue los patro-

¹Álvarez Mundo, pp. 243-264.

²Cálculos de INEGI, 2004.

³*Idem.*

nes nacionales: la mayor parte se destina al autoconsumo y a la manutención de las familias: alimentación, salud, educación y la construcción o mejora de viviendas.

No obstante, no todos los efectos de la migración son positivos o representan ganancias comunitarias. La migración también significa grandes costos económicos y sociales para las comunidades y para las familias de los emigrantes. La pérdida de capital humano es uno de los principales y puede estimarse al considerar los costos de educación, salud e infraestructura social invertidos en los hidalguenses para lograr formar una persona económicamente activa, que luego no contribuye a la actividad económica productiva del estado por encontrarse ausente.

Por otra parte, la desintegración familiar constituye otro serio problema que enfrentan las comunidades, situación que se ha acentuado en los últimos años porque las familias pasan periodos cada vez más largos sin la visita de sus familiares radicados en el país vecino; este cambio se debe a la creciente dificultad de cruzar la frontera por las extremas medidas de seguridad implantadas en Estados Unidos. El alto índice de migración y la disminución de la circularidad han producido, en consecuencia, una carencia sustancial de mano de obra en las comunidades, sobre todo en el sector agrícola, y una creciente participación de las mujeres que, ante la ausencia de hombres, se convierten en trabajadoras y tomadoras de decisiones que afectan al conjunto de la comunidad. Este cambio ha propiciado también una transformación en la estructura de muchas identidades, donde la mujer decide ahora las actividades sociales e inclusive determina las decisiones de migrar en sus familias.

La deserción escolar de los hijos de emigrantes constituye un drama añadido a la desintegración familiar. La decisión de los padres de familia de emigrar a Estados Unidos provoca una repercusión directa en la formación de los niños y, por ende, en el desarrollo de la comunidad. De acuerdo con el jefe del departamento de Educación Preescolar Indígena en el estado, la deserción escolar en el Valle del Mezquital creció, sólo en 2004, de 5 a 8 por ciento como consecuencia del fenómeno migratorio. Esta región presenta el mayor número de emigrantes y al mismo tiempo cuenta con el mayor registro de deserción escolar en todo el estado, sobre todo en alumnos que acudían a las diferentes escuelas de nivel preescolar. Este alto grado de deserción escolar ocasiona que los niños vean truncados sus estudios, que en muchas ocasiones no retoman.

Por otro lado, durante los últimos 15 años, 30 por ciento de la población indígena del estado abandonó la religión católica para incorporarse a otras, de tipo protestante y evangélico.⁴ La proliferación de estas religiones en Estados Unidos atrajo a muchos de los emigrantes hidalguenses, quienes con el paso del tiempo regresaron a sus tierras para practicarlas entre sus parientes. El fenómeno ha ocasionado importantes pugnas entre comunidades y dentro de ellas, especialmente en el Valle del Mezquital, ya que la población católica se niega a aceptar a los fieles de otras religiones.

La migración ocasiona grandes trastornos en materia de salud, tanto para los emigrantes como para sus familias. Muchos emigrantes indocumentados presentan graves problemas de deshidratación y agotamiento debido al largo trayecto de cruce de la frontera, lo que les ocasiona daños severos. Una vez que llegan a Estados Unidos, los cambios alimenticios pueden ocasionarles trastornos intestinales, alergias o incluso enfermedades más graves como la diabetes. Este tipo de enfermedades representa una disminución significativa en la calidad de vida de los emigrantes y sus familias.⁵

Por otro lado, las enfermedades de transmisión sexual son muy frecuentes y con graves repercusiones para todos los miembros de la familia, como en el caso del VIH/SIDA. Estudios cualitativos en migración de mexicanos a Estados Unidos muestran que el impacto de la migración se refleja en la modificación de hábitos sexuales y en la adopción de prácticas de riesgo que facilitan la diseminación del VIH, dado que los migrantes se enfrentan a una sociedad con costumbres sexuales más abiertas. Entre los casos de VIH/SIDA en México, 10 por ciento registra antecedentes de residencia en Estados Unidos.⁶ Esta proporción se mantiene prácticamente igual para el estado de Hidalgo, que presenta un mayor crecimiento en las zonas rurales de alta migración.⁷

El fenómeno de la migración acarrea importantes consecuencias de todo tipo, ante todo sociales y económicas. Estas consecuencias modifican la forma de vida de las familias de las comunidades que se ven afectadas por la migración, lo que en su conjunto repercute con gran intensidad en el perfil económico, social y cultural del estado.

⁴Peralta, 2004.

⁵Cahidee, 2005.

⁶Guzmán Guerrero, p. 91.

⁷Secretaría de Salud del Estado de Hidalgo, 2004.

POLÍTICAS MIGRATORIAS DEL ESTADO DE HIDALGO

La relación del estado de Hidalgo con los emigrantes y sus familias, a través de la Cahidee, se encuentra en proceso de consolidación. A pesar de la reciente formación de la dependencia encargada de apoyar a los hidalguenses en el exterior, se han realizado importantes avances en materia de políticas públicas, que han permitido crear bases firmes para consolidar la atención a los migrantes y sus comunidades en Estados Unidos y en Hidalgo.

La coordinación fue creada por el gobernador Manuel Ángel Núñez Soto en el mes de abril de 1999. En un principio, dependía directamente de la Secretaría de Finanzas, después del despacho del gobernador, luego de la Secretaría de Gobierno y, desde 2004, depende de la Secretaría de Desarrollo Social; desde su inicio ha sido liderada por la cónsul Dolores C. de Parkinson, miembro del Servicio Exterior Mexicano.

Por tratarse de la primera oficina especializada encargada de definir políticas específicas dirigidas a la atención de los emigrantes, su tarea primordial es proporcionar atención integral a los hidalguenses en el extranjero y a sus familias en las comunidades de origen. Esta oficina intenta colaborar con diversas instancias gubernamentales, la iniciativa privada y la sociedad civil para brindar atención integral. Promueve, además, un acercamiento con los emigrantes hidalguenses a fin de incorporarlos en programas y proyectos de desarrollo social, económico, político y cultural.

Pese al gran número de indígenas residentes en Hidalgo, no existen políticas diferenciadas hacia este sector; ya que se trata de atender en forma integral a los emigrantes y sus familias sin distinción alguna, al mismo tiempo que se intenta crear conciencia sobre los riesgos que implica el fenómeno migratorio. Sin embargo, en la implementación de las políticas existen diferencias en la forma de acercamiento con estos grupos, ya que por lo general no existe suficiente confianza de su parte y se muestran más reacios a mantener un acercamiento con la coordinación.

Las acciones cotidianas que desempeña esta oficina son de carácter humanitario y asesoría legal, como el traslado de cuerpos y de enfermos, búsqueda de paraderos, auxilio y prevención a los emigrantes en casos de abusos en trámites migratorios, deportaciones, emigrantes en centros de detención, permisos humanitarios, visas fraudulentas, violación de derechos laborales, salarios insolutos, indemnización laboral, asaltos, lesiones, malos tratos o

mueres ocasionadas por autoridades diversas. Por otro lado, se trabaja en la distribución de pensiones alimenticias, doble nacionalidad, etcétera. Desde 1999 hasta finales de 2004, la Cahidee ha apoyado y asistido en el traslado de restos de 418 hidalguenses, también ha brindado asesoría y asistencia a familiares de 170 hidalguenses detenidos en prisiones y centros de detención, ha atendido 34 casos relacionados con compensaciones por muerte o lesión en accidentes laborales, tramitado ocho visas humanitarias para familiares de emigrantes en situación de extrema urgencia solamente en 2004 y mediante buenos oficios, exhortos, cartas rogatorias y juicios de alimentos atendió alrededor de 264 casos de pensiones alimenticias. La distribución de pensiones alimenticias para las familias de emigrantes desaparecidos es una de las actividades fundamentales de la coordinación. Estas acciones se realizan mediante el programa de manutención internacional llevado a cabo por Estados Unidos para la atención de sus principales grupos de migrantes, que en México dirige la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Además, dentro de la Cahidee existen 14 programas permanentes y temporales para la atención al migrante y su familia.

Programa Bienvenido Hidalguense

El Programa Bienvenido Hidalguense se instauró en 1999 con el objetivo de informar, orientar, asesorar y asistir a los emigrantes hidalguenses que regresan a México sobre los derechos y obligaciones que deberán cumplir ante las autoridades mexicanas en los ámbitos migratorio y aduanal. El programa contempla una estrategia a nivel federal, estatal y municipal con el fin de que los emigrantes hidalguenses ingresen a México y circulen por las carreteras con seguridad. En los puntos de atención en las carreteras se trata de brindar atención médica y mecánica, así como darles información necesaria para que el emigrante llegue a su destino. En 1999, el gobernador de Hidalgo recibió un reconocimiento federal de la Secretaría de Gobernación y de otros estados por la implementación de este programa. En 2003, dentro del marco de dicho programa, se decretó el Día del Migrante Hidalguense el tercer domingo del mes de diciembre.⁸ En el año 2004, el presupuesto de la Cahidee para este programa fue de 500,000 pesos.

⁸En el Día del Migrante Hidalguense se realizan fiestas en algunas de las plazas principales del estado, donde hay bailes, vendimias y misas especiales donde se reza por los migrantes.

Programa Atención a Migrantes

El Programa Atención a Migrantes se instauró en el año 2000 con el objeto de fortalecer el arraigo y el sentido de pertenencia de los emigrantes hidalguenses que se encuentran en Estados Unidos, a través de las festividades y de la presencia artística, cultural y artesanal de Hidalgo. A primera vista, se podría pensar que estas actividades no revisten gran trascendencia, pero en realidad son indispensables para crear un sentido de comunidad y pertenencia entre los emigrantes hidalguenses, e influir de manera significativa en su estado de ánimo y en su bienestar físico y emocional. Para las actividades del año 2005, las comunidades de residencia de oriundos hidalguenses no recibieron de la coordinación el apoyo que habitualmente recibían para las festividades del 5 de Mayo, debido a que la transición del Ejecutivo del estado en el mes de abril no permitió definir a tiempo el presupuesto para el nuevo periodo.

Programa Hablemos de Migración

Este programa se instauró en el año 2000 con el objeto de alertar sobre los riesgos y peligros que enfrentan las personas que intentan cruzar de manera indocumentada a Estados Unidos, además de informar a los hidalguenses residentes en ese país sobre los derechos y obligaciones que les corresponden independientemente de su calidad migratoria. Con la finalidad de evitar que el servicio de Cahidee se encuentre centralizado en la oficina de la ciudad de Pachuca, ya que la mayoría de los migrantes y sus familiares habitan en localidades muy alejadas, en 2004 se promovió la apertura de la Oficina Municipal de Atención a Migrantes en Tenango de Doria, uno de los municipios con mayor intensidad migratoria en Hidalgo. Esta oficina municipal recibe solicitudes y da orientación a habitantes de la Región Otomí-Tepehua.

Todas las acciones llevadas a cabo en el marco de este programa buscan combatir la ignorancia que se tiene respecto al tema de la migración internacional, además de que buscan difundir la existencia de la Cahidee y las acciones que realiza en beneficio de las comunidades y los migrantes.

Programa Mecanismos de Vinculación

Establecido en el año 2000, promueve el diálogo entre autoridades, sociedad civil, organismos no gubernamentales e iniciativa privada de ambos países,

con el fin de incentivar el progreso y desarrollo de la comunidad hidalguense en México y en Estados Unidos. Por medio de este programa se organizan foros de diálogo y conocimiento que permiten que amplios sectores de la sociedad se informen sobre la realidad del fenómeno migratorio.

Programa Ya Soy Hidalguense

Ya Soy Hidalguense se instauró en 2001. El programa permite tramitar ante las autoridades extranjeras y mexicanas la documentación necesaria para que los niños nacidos en Estados Unidos, hijos de padre o madre hidalguense, ejerzan su derecho de obtener la nacionalidad mexicana, lo que les permite recibir por parte del estado los servicios públicos de salud, educación y asistencia social que requieran.

Observatorio Permanente de Migración Internacional Hidalguense

Este programa se inició en el año 2002 y consiste en un sistema de información continua y de conocimiento científico sobre la migración internacional de los hidalguenses, que sustenta la creación, diseño e implementación de políticas públicas, planes y programas para que se transforme en un proceso migratorio previsible, ordenado y seguro, que pueda traducirse en un factor de desarrollo para el estado. Para su puesta en marcha, el gobierno estatal firmó un convenio de colaboración con la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y el Colegio de la Frontera Norte; en 2003 se adhirió la Universidad del Sur de la Florida. Para la realización de este estudio, la Cahidee cuenta con un presupuesto de 3'300,000 pesos; al momento de elaborar esta investigación, por falta de recursos, sólo se había concluido la elaboración de un diagnóstico sobre migración internacional en Hidalgo.

Programa Iniciativa Ciudadana 3×1

Este programa del gobierno federal, que data de 2002, tiene como objetivo fomentar la participación de los emigrantes y sus familias a través de la inversión de su dinero y su participación en obras de beneficio comunitario que conlleven a mejorar la calidad de vida de sus comunidades. Participan equitativamente los tres niveles de gobierno, y los migrantes y/o sus familias a través de los clubes y/o federaciones de oriundos promotores del proyecto.

Las partidas presupuestarias emanan del gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social y desde ella se reparten a los estados. Así, por cada peso aportado por los migrantes, los gobiernos federal, estatal y municipal suman cada uno un peso más para las obras por realizar; el techo financiero en Hidalgo para cada obra de este programa es de 250,000 pesos y existe un comité técnico conformado por representantes de cada una de las partes participantes. El comité negocia para decidir el proyecto que se realizará y vigila el proceso.

Programa Iniciativa Ciudadana 3×1 Hidalgo

<i>Año</i>	<i>Municipios beneficiados</i>	<i>Número de obras</i>	<i>Obras realizadas</i>	<i>Estado de residencia de migrantes participantes</i>	<i>Monto total (en pesos)</i>
2002	Calnali, Mixquiahuala, Tasquillo, Zimapan	5	Cancha de usos múltiples, pavimentación, cancha de fútbol, rehabilitación edificio	Florida, Indiana, Tennessee	2'144,444
2003	El Cardonal, El Arenal, Huichapan, Ixmiquilpan, San Salvador	8	Construcción de banquetas, remodelación unidad deportiva y parque ecológico, ampliación de red eléctrica	California, Carolina del Norte, Florida, Illinois, Nevada	1'852,288
2004	Actopan, Alfajayucan, El Arenal, El Cardonal, Huichapan, Ixmiquilpan, La Misión, Mixquiahuala, San Salvador, Tasquillo, Tepetitlán, Tezontepec y Villa de Tezontepec	23	Pavimentación de calles, construcción de banquetas, albercas, baños, aulas didácticas y salones de usos múltiples, drenaje, electrificación	California, Florida, Georgia, Illinois, Nueva York, Texas	8'258,560

Fuente: Coordinación de Atención al Hidalguense en el Estado y el Extranjero, 2004.

Como se advierte, las obras realizadas por el Programa 3×1 buscan mejorar la infraestructura y los servicios de las comunidades; sin embargo, no existen proyectos que contribuyan directamente al mejoramiento del desarrollo social integral de las comunidades, como proyectos de educación o salud. Creemos que si bien no se espera que este programa cumpla con las responsabilidades de los gobiernos, se podría pensar para proyectos futuros en temas que brinden beneficios con una visión de más largo plazo y no en simples obras de ornato que no suponen un verdadero beneficio para las comunidades.

Por otro lado, no obstante los importantes logros que se han alcanzado por medio de esta iniciativa, existen diversos problemas que dificultan el pleno aprovechamiento de las remesas recibidas: la falta de políticas adecuadas, tanto federales como estatales, que permitan la promoción de fondos de ahorro e inversión; la escasa confianza de los emigrantes en la estabilidad de la economía mexicana y el desempeño gubernamental; las divisiones políticas que provocan los diferentes partidos políticos en las comunidades de origen, que impiden la continuidad de las políticas a favor de los proyectos productivos, etcétera.⁹

Programa Peso x Peso/Dólar x Dólar

Este programa fue instaurado en 2002 por la Cahidee, con el objetivo de fomentar la participación de los emigrantes y/o sus familias en obras prioritarias, no lucrativas, de beneficio comunitario con participación equitativa migrantes-gobierno del Estado. La negociación sobre el proyecto por realizar se practica de manera directa entre los migrantes, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. En este programa se incluyen los proyectos que no cumplen en su totalidad con las condiciones para ser adoptados por el Programa 3×1. La ejecución y supervisión de las obras son llevadas a cabo por las presidencias municipales.

Programa Migrante Invierte en México-Hidalgo

Dentro de los proyectos especiales se encuentra el Programa Migrante Invierte en México-Hidalgo, que busca un nuevo destino para el ahorro de los emigrantes aprovechando sus capacidades empresariales, identificando propuestas y formulando proyectos productivos en Hidalgo. Con este programa se busca generar empleos y arraigo en las comunidades de origen y aumentar la competitividad de las comunidades. Se creó en agosto de 2002 por un periodo de 30 meses y se renovó por seis meses más, a través de un fideicomiso entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Nacional Financiera, S.A., y el gobierno hidalguense, para apoyar a los emigrantes del estado a través de la estructuración de sus planes de negocios. En el estado de Hidalgo, el programa cuenta con un presupuesto de 300,000 dólares

⁹Escala-Rabadán, p. 436.

para toda su duración, proporcionados por el gobierno del estado, el BID y Nacional Financiera. Actualmente, este programa se ejecuta únicamente en los estados de Hidalgo, Jalisco y Zacatecas.

En 2004 se entregó el primer plan de negocios para un proyecto de 31 invernaderos hidropónicos de jitomate, que en 2005 ya se encontraban en funcionamiento. El programa ha tenido un impacto moderado en beneficio de las comunidades ya que, como se mencionó antes, existe un alto nivel de desconfianza de los emigrantes hacia las autoridades, debido en muchas ocasiones a la falta de información continua sobre los métodos de evaluación. Por otra parte, en muchas ocasiones los migrantes plantean proyectos demasiado ambiciosos, pero para los cuales no cuentan con suficientes recursos, por lo que se desilusionan y los abandonan.

Proyecto Pequeña y Mediana Inversión

Existe, por otro lado, el proyecto Pequeña y Mediana Inversión, que busca fomentar entre los hidalguenses domiciliados en el extranjero la inversión de sus recursos en pequeñas y medianas empresas y la construcción de su vivienda en sus comunidades de origen. El proyecto es sólo estatal y sirve como base de información para el desarrollo del Programa Migrante Invierte en México-Hidalgo.

Programa Binacional de Educación Modelo Hidalgo

La Cahidee, junto con los Servicios de Educación del Estado de Hidalgo y la Fundación Solidaridad Mexicano-Americana, realizó un convenio para la capacitación de profesores normalistas hidalguenses, de modo que se pudieran brindar clases a hijos de emigrantes mexicanos en Estados Unidos. El programa finalizó en febrero de 2005 y se logró ubicar a 30 profesores en diferentes ciudades estadounidenses.

El programa ha tratado de responder a la problemática hidalguense con una alternativa al gran número de profesores normalistas sin empleo con que cuenta el estado. Al mismo tiempo, produce un impacto destacable en la educación de las familias de los emigrantes, ya que se les brindan clases en español y con cierto contexto sobre la realidad mexicana, por lo que al volver a los lugares de origen sus hijos enfrentan menos dificultades para adaptarse al tipo de vida de sus comunidades.

Programa Vete Sano, Regresa Sano

Este programa, creado e implementado a nivel federal, se instauró en Hidalgo en 2004 y busca disminuir la incidencia de enfermedades que los emigrantes contraen en Estados Unidos y que después representan un problema para sus familias, así como la de enfermedades que adquieren en México y después les causan grandes dificultades y gastos en su estancia en el país del norte. El Programa Vete Sano, Regresa Sano se apoya en un enfoque de prevención y promoción de la salud.

Programa de Creación de Clubes de Oriundos

Se inició en 1999 con el objetivo de fomentar y estimular entre los emigrantes hidalguenses los lazos de comunicación con sus comunidades de origen para promover su agrupación en clubes de oriundos (Hometown Associations, HTA) en Estados Unidos. Este programa intenta lograr que los clubes trabajen en vinculación con el gobierno del estado a través de la Cahidee.

La coordinación trata de impulsar que los emigrantes trabajen en beneficio de sus comunidades de origen promoviendo el desarrollo de obras públicas para el bienestar de su comunidad, y desde hace poco han comenzado a inducir su participación en el financiamiento de proyectos productivos. Además, fomentan el arraigo en sus comunidades de origen y las tradiciones y la cultura de México e Hidalgo en el exterior. Así, la Cahidee trata de mantener comunicación constante con los líderes de los clubes a fin de conocer sus necesidades.

Las principales demandas de los clubes de hidalguenses a la coordinación consisten en información acerca de requisitos para diversos trámites, como importación de productos e inversión o para formar parte de los programas que la Cahidee ejecuta. A pesar de que la migración hidalguense es muy reciente, los clubes se muestran bastante críticos y demandantes, ya que han aprendido de la experiencia de organizaciones y clubes de otros estados. De este modo se comporta la Federación de Hidalguenses, que ha desarrollado una participación activa en la negociación de la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero, posición que comparte y promueve el estado de Hidalgo.

ALCANCE Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN HIDALGO

Resulta difícil hacer una evaluación objetiva del funcionamiento y el resultado de los programas de la Cahidee, ya que no existe ningún organismo externo ni organizaciones de migrantes hidalguenses que hayan elaborado algún tipo de evaluación del desempeño de la coordinación; la intervención y evaluación independiente de académicos hidalguenses es escasa, si no nula. Sin embargo, no es difícil observar cierta incongruencia entre la importancia que el gobierno de Hidalgo otorga a la migración en su discurso y la cantidad de recursos que asigna para la Cahidee.

Para lograr sus objetivos, la Cahidee cuenta con un presupuesto de aproximadamente ocho millones de pesos anuales, cantidad que constituye apenas 0.6 por ciento del presupuesto del estado,¹⁰ y que resulta ridícula si se toma en cuenta que las remesas equivalen a 51.85 por ciento del presupuesto oficial de 2004. En ese año, el gobierno del estado se valió del problema migratorio con fines electorales, lo que no se tradujo en un verdadero apoyo a los programas de la Cahidee.

La coordinación es evaluada financieramente por un sistema de rendición de cuentas exhaustivo llevado a cabo por la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Gobierno. Por ello, buena parte de sus proyectos y tareas se encuentran con recursos limitados; los viáticos para encargados de departamento, subdirectores, directores y la coordinadora general, por ejemplo, son relativamente bajos si se toma en cuenta el tipo de actividades que realizan.

Por otro lado, en algunos casos los líderes de los clubes y las comunidades de hidalguenses en Estados Unidos no confían en el desempeño ni en los resultados mostrados por la Cahidee, por lo que buscan un trato directo con el gobernador del estado para plantearle su problemática y sus demandas.¹¹ Esta falta de confianza se debe a que, desde la perspectiva de las organizaciones hidalguenses en Estados Unidos, no se les toma en cuenta en la formulación, ejecución ni evaluación de los programas que lleva a cabo la coordinación. Una vez expuestos los programas, además, la comunicación y la interlocución con la Cahidee es casi nula, por lo que rara vez pueden ver resultados concretos.

¹⁰El presupuesto del estado de Hidalgo en 2004 fue de 13,050.64 millones de pesos. INEGI, 2004.

¹¹Entrevista con Odilón Mesquite, presidente del Consejo Mexicano en la Bahía de Tampa, mayo de 2005.

La instauración de la Casa Hidalgo en Clearwater, Florida –otro ejemplo– generó gran descontento entre los oriundos hidalguenses organizados en esta ciudad, debido a que la Cahidee nombró a sus dirigentes sin ningún tipo de elección o consulta previa entre las organizaciones establecidas, que habían demandado la implementación de esta casa. El conflicto desencadenó divisiones, que se acentúan con cada visita de la representación de la coordinación y creció un malestar de por sí permanente.

Para las organizaciones de hidalguenses, la acción más eficaz de la coordinación es el traslado de restos ante el fallecimiento de un connacional, pero reclaman que en otros ámbitos deben organizarse entre sí y utilizar sus propios medios, con ayuda de empresas de su comunidad, ya que la Cahidee no difunde la información necesaria para dar a conocer a los emigrantes y a sus familias los servicios que brinda y los programas que lleva a cabo. Ello se comprobó en entrevistas realizadas en la ciudad de Ixmiquilpan a 20 personas con parientes en Estados Unidos; sólo dos conocían la existencia de la Cahidee.

Por otro lado, el cambio de la administración estatal ha retrasado por algunos meses la implementación de muchos de los programas y tareas cotidianas de la coordinación, ya que no se definió su presupuesto ni se ratificó a su dirigente de forma inmediata, lo que nos muestra el bajo grado de institucionalización de la coordinación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En general, el estado de Hidalgo, a través de la Cahidee, ha realizado un esfuerzo significativo para la atención a emigrantes. Sus funciones y los programas están bien diseñados, además de que en su estructura se reconoce un fuerte liderazgo de la coordinadora general, por lo que la coordinación ha sido calificada por la Fundación Solidaridad Mexicano Americana como una de las oficinas de atención al migrante más dinámicas y eficientes del país.¹²

Sin embargo, como en toda entidad de gobierno, subsisten carencias y debilidades, pero esta falta de capacidad para llevar a cabo un funcionamiento más completo e integral se debe principalmente a la falta de recur-

¹²Entrevista con Graciela Orozco, directora ejecutiva de la Fundación Solidaridad Mexicano Americana, 13 de mayo de 2005.

sos; incluso los presupuestos ya asignados y aprobados, tanto a nivel federal como estatal, tardan largos periodos en llegar a sus destinos, lo que repercute negativamente en la continuidad de los programas y proyectos. Por otra parte, la coordinación se creó en 1999, por lo que opera desde hace relativamente poco tiempo.

Durante su administración, sin embargo, el ex gobernador Manuel Ángel Núñez Soto promovió un visible acercamiento con las organizaciones de emigrantes e impulsó diversos programas en su beneficio, en gran medida por su interés político en llegar a la candidatura del PRI para las elecciones presidenciales del año 2006.

En cualquier caso, y a pesar de los esfuerzos realizados, existe escasa información en las comunidades sobre la existencia y las acciones de la Cahidee; involucra a un importante número de emigrantes y sus familias, que se benefician por sus programas, pero también un numeroso sector de la población desconoce que el estado de Hidalgo intenta responder a la problemática y retos que desencadena el fenómeno migratorio. Por ello, resaltamos la necesidad de una difusión más amplia dentro del estado a fin de que las familias y los propios emigrantes sepan dónde acudir a resolver sus dudas o problemas inmediatos relacionados con la migración.

Para llevar a cabo acciones que mejoren el desempeño de la Cahidee, es indispensable que el gobierno del estado reconozca la importancia y la dimensión que ha tomado la migración de hidalguenses en Estados Unidos. Se debe realizar un análisis de los costos y beneficios que implica brindar ayuda integral a los emigrantes, más allá de los réditos políticos que represente; destinar mayores recursos a los programas y a las tareas de la coordinación tiene que entenderse como una inversión en el capital económico y social que los emigrantes pueden aportar al estado. Mientras más eficiente resulte la atención a los emigrantes y sus familias, mayores serán los beneficios y menores los costos que implica el fenómeno de la migración internacional.

En el mes de abril de 2005, el estado de Hidalgo llevó a cabo la transición de gobierno y Miguel Ángel Osorio Chong, quien también pertenece, como su antecesor, al PRI, se hizo cargo del Ejecutivo estatal. Hasta este momento, Osorio Chong ha manifestado que la Cahidee dependerá de la Secretaría de Desarrollo Social del estado, con algunos cambios administrativos. Sin embargo, es deseable que exista un verdadero seguimiento de los programas y proyectos de la coordinación; la experiencia y los logros adquiridos desde 1999 resultarán de primordial importancia para que el estado cumpla sa-

tisfactoriamente, en la medida de lo posible, con su tarea de atender a un sector cada vez mayor de su población y de los emigrantes hidalguenses y sus familias.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ MUNDO, Juana, "La emigración internacional en el estado de Hidalgo", en Pablo Vargas González, *Hidalgo: población y sociedad al siglo XX*, Pachuca, Centro de Estudios de Población de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 1995.
- ESCALA-RABADÁN, Luis, "Migración y formas organizativas en los Estados Unidos: los clubes y federaciones de migrantes mexicanos en California", en Gauillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela V. (comps.), *Clubos de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política trasnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económicas Administrativas, 2004.
- GUZMÁN GUERRERO, Víctor Manuel, "Migración y VIH/SIDA", en Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Transición democrática y protección de los derechos humanos: migración*, fascículo 6, México, 2004.
- INEGI, *Finanzas del estado de Hidalgo*, 2004.
- PERALTA, Javier, *Reforma*, México, 8 de febrero de 2004.

Políticas migratorias en el estado de Jalisco

Cynthia Martínez

LA MIGRACIÓN hacia Estados Unidos es un fenómeno con el que la mayoría de los mexicanos se siente identificado: cerca de cinco de cada 100 hogares en México cuenta por lo menos con un integrante que ha experimentado la emigración.¹ Aunque innumerables estudios han intentado evaluar la representatividad del fenómeno, no existe ninguno que lo analice en el ámbito local, que evalúe la labor pública dirigida al grupo migratorio. Por ello, analizaremos el estado de Jalisco, zona de tradición migratoria centenaria donde siete de cada 100 hogares han experimentado la emigración al país del norte, práctica común con un fuerte efecto económico y sociodemográfico.

La efectividad de una política se determina en la medida en que logre sus objetivos, respondiendo a las necesidades y características del migrante jalisciense. Dada la madurez histórica del fenómeno en el estado, así como la implementación de políticas públicas estatales desde principios de la década de los noventa, se espera que éstas puedan calificarse como medianamente consolidadas en términos de institucionalización y efectividad. Para probarlo, es necesario entender la dimensión de la migración regional, así como las necesidades de quienes la experimentan. De manera puntual, se deben identificar las causas, los protagonistas, las comunidades de origen, el número de migrantes, su edad, principales destinos, roles laborales, la manera en que se organizan y comunican entre ellos, la representatividad de las remesas y su distribución.

Elementos coyunturales como la construcción de vías férreas que conectaban las zonas, la oferta y demanda de mano de obra, y las políticas públicas migratorias estadounidenses y mexicanas, dieron forma al patrón migratorio jalisciense a lo largo del siglo xx. El resultado: un alto índice migratorio estatal, cuya diversificación no sólo es geográfica sino también genérica, temporal y laboral.

¹Entre 1995 y 2000, 937,000 hogares experimentaron la migración. Conapo: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap04.pdf>

Jalisco ocupa el primer lugar en número de migrantes en el ámbito nacional² distribuidos en todo Estados Unidos, aunque la mayoría se concentra en California e Illinois.³ En su composición genérica predominan los migrantes masculinos, aunque se espera que las proporciones se alteren debido al aumento del componente femenino;⁴ de todos ellos, sólo 20 por ciento regresa a México⁵ y sus edades se encuentran en el grupo de 25 a 29 años de edad.⁶ En cuanto a los sectores laborales que los ocupan, en 1999 la principal rama de actividad de los hombres en su primer empleo en Estados Unidos fue la agricultura; en segundo, el sector de restaurantes y hoteles. La rama de mayor atracción para las mujeres fue hasta 1979 la industria y, a partir de 1980, los servicios.

El impacto sociodemográfico del fenómeno migratorio en Jalisco es altamente significativo. La consideración extraoficial de que aproximadamente cuatro millones de jaliscienses residen en el exterior supone un argumento suficiente para augurar que el apoyo y atención al migrante jalisciense constituye un asunto prioritario en la agenda gubernamental del estado.

COSTOS Y BENEFICIOS DE LA MIGRACIÓN JALISCIENSE

Al referirnos a los impactos de la migración, resulta imprescindible ocuparse del tema de las remesas. Para México, con un ingreso aproximado en 2004 de 16,000 millones de dólares en concepto de remesas, el impacto de esa elevada cifra supera al del PIB por el sector turismo o al de la Inversión Extranjera Directa (IED). Un estudio reciente revela que los estados reciben por remesas recursos 10 veces mayores que los que reciben de la Federación; sólo en Jalisco superan en más de 10 veces el monto destinado al abatimiento de la pobreza.⁷

²Véase el cuadro de la Conapo, en: http://www.conapo.gob.mx/mig_int/series/070102.xls

³De 12 comunidades del estado encuestadas en un estudio de Durand y Massey, 83.33 por ciento se dirige a ese lugar. En orden de importancia le siguen Texas, Illinois, Arizona y Washington. Véase también Conapo, 2002, s.p.

⁴Estimaciones a partir del cuadro del INEGI, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob67&c=3885&e=14>

⁵INEGI, <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob71&c=3887&e=14>

⁶INEGI, <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/med.asp?t=mpob100&c=3847&e=14>

⁷Zúñiga, 2005.

De acuerdo con un estudio de la Conapo, los jaliscienses transfieren al estado un promedio de 1,200 millones de dólares anuales. En 2003, Jalisco recibió 1,275 millones de dólares, aproximadamente el mismo nivel de remesas recibido por Michoacán, Guanajuato y el estado de México;⁸ es decir, Jalisco recibió 10.4 por ciento de las remesas en el ámbito nacional para el mismo año, sólo después de Michoacán.⁹ Jalisco, en consecuencia, se mantiene como uno de los principales receptores de remesas del país, aunque si se compara el nivel de remesas enviadas por migrante cae al noveno lugar.

El monto de las remesas recibidas en el estado supera al PIB de la minería y la electricidad, al igual que al del gas y al del agua, y han superado el nivel de la IED por lo menos tres veces durante la última década. Una excepción a esta tendencia se presentó en 2001, año en que la IED fue de casi la mitad de las remesas; sin embargo, la relación se invirtió drásticamente en 2003, superando la IED para el estado en más de cinco veces.

Se sabe que la mayoría de los receptores todavía destinan las remesas a la manutención. Papail y Arroyo han mostrado –en un estudio sobre cuatro comunidades de Jalisco entre 1990 y 1993– que cerca de 69.6 por ciento de las remesas se dedicaba a la manutención de la familia; 7 por ciento a la compra de un terreno o casa; y solamente 4.5 por ciento se destinó a la inversión productiva. Una publicación más reciente de los mismos autores revela que la distribución del uso de las remesas continuó dirigiéndose, hasta 1999, sobre todo a la manutención de la familia, aunque observa también una tendencia a aumentar el monto destinado al ahorro y financiamiento de negocios o compra de casa o lotes.

Los medios más utilizados para el envío de remesas en el ámbito nacional son las transferencias electrónicas, giros (*money orders*) y efectivo en especie. Durante los primeros cuatro años del nuevo milenio, las transferencias electrónicas se convirtieron en el medio de envío prioritario y representaron 86.27 por ciento del total en 2004. Al mismo tiempo, el uso de giros disminuyó casi a la mitad (12.48 por ciento), mientras que el envío en efectivo y especie prácticamente desapareció.¹⁰ Tan sólo durante 2003, compañías remesadoras como Western Union cobraron comisiones equivalentes a

⁸Monroy Petersen y Monroy Noriega, 2004.

⁹*Idem.*

¹⁰“Presentación Fideraza Jalisco”, 14 y 15 de febrero de 2002.

65 millones de dólares (5.42 por ciento, base 2002) por los envíos realizados al estado de Jalisco.¹¹

La migración supone, por otro lado, costos sociales; uno de los más acuciantes que el mexicano enfrenta al llegar al país vecino es recibir atención médica adecuada. En el caso de los indocumentados, la dificultad aumenta por el temor a ser deportados si se acercan a pedirla, lo que genera un sector de la migración especialmente vulnerable y, por ende, más expuesto a enfermedades como el SIDA. En Jalisco, el registro nacional de casos de SIDA señala que 14.7 por ciento de los infectados había residido en Estados Unidos, mientras que la relación nacional se situó en 12.7 por ciento. Esta proporción aumenta al tratarse de comunidades rurales, en las que más de 20 por ciento de los infectados había pasado por alguna experiencia migratoria a Estados Unidos; mientras que en el ámbito nacional se reduce a 13.7 por ciento.¹² Lo mismo sucede en casos de desintegración familiar y falta de mano de obra en algunos municipios con alta intensidad migratoria.

Ahora bien, una vez esbozado el patrón migratorio jalisciense y su importancia para el Estado, haremos un recuento de las políticas públicas aplicadas en el área, con la finalidad de evaluar si atienden adecuadamente a las necesidades que se derivan de dicho patrón.

POLÍTICAS MIGRATORIAS EN APOYO AL MIGRANTE JALISCIENSE

La relación entre Jalisco y sus migrantes en Estados Unidos se dio tardíamente, al iniciar la década de los años noventa. Según Lanly y Hamman, ello se debió a la escasa importancia que les dio el gobierno del estado y a la menor organización de la comunidad en los lugares de destino.¹³ Durante la administración del gobernador Alberto Cárdenas, en el último quinquenio del siglo xx, se inició por fin una relación formal con la comunidad migrante organizada, a partir de la puesta en práctica de políticas de atención al migrante impulsadas por la Federación o por el estado.

La primera acción de acercamiento a los migrantes se concretó en la creación de la Oficina de Atención a Jaliscienses en el Extranjero (Ofaje) en 1995, a partir de una recomendación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que se propone

¹¹*Idem.*

¹²Magis Rodríguez *et al.*, p. 3.

¹³Lanly y Hamann, p. 147.

establecer, promover, facilitar y coordinar una comunicación y colaboración permanente entre las distintas entidades gubernamentales de los diversos órdenes de gobierno y organismos de la sociedad civil en el ámbito nacional e internacional, promoviendo el desarrollo de mecanismos eficientes que permitan fortalecer la presencia internacional del estado, encaminando al desarrollo integral de la entidad.¹⁴

La Ofaje implementó una política de difusión y organiza, desde hace algunos años, la Semana Jalisco en distintas ciudades de Estados Unidos con alta concentración de jaliscienses. Se trata del medio de propagación más destacado de los programas de atención al migrante, pues en él comulga un gran número de personas con necesidad de algún tipo de apoyo (casi 3,000 personas diarias)¹⁵ con los operadores de los programas de las distintas dependencias gubernamentales estatales, quienes explican y distribuyen información sobre el programa de su interés.

Al día de hoy se identifican cuatro programas institucionalizados de atención al migrante: Vete Sano Regresa Sano, Iniciativa Ciudadana 3×1 Jalisco, Programa Binacional de Educación para el Migrante de Jalisco, y Por Mi Jalisco; la aplicación de los dos primeros deriva de programas elaborados por el gobierno federal, y los segundos de programas estatales.

Vete Sano, Regresa Sano

En materia de salud existe el Programa Vete Sano, Regresa Sano (VSRS), producto de una política nacional coordinada por la Secretaría de Salud y su dependencia en Jalisco. El programa surgió en el marco del Modelo de Atención Integrada a la Salud del Migrante (MAIS), que pretende coordinar estrategias y evitar el desperdicio de recursos y la duplicación de esfuerzos para combatir un mismo problema: el de la salud.

El programa lo coordina el Centro Nacional para la Salud de Infantes y Adolescentes, dependiente de la Secretaría de Salud, con el propósito de desarrollar en el periodo 2001-2006 una guía de la salud del migrante de las comunidades con mayor índice migratorio; promover el cuidado personal de la

¹⁴Dirección de Asuntos Internacionales, p. 9.

¹⁵Entrevista con Freda Patricia Hernández Rodríguez, coordinadora de Probemjal, Guadalajara, 24 de marzo de 2005.

salud en la prevención y protección contra daños; y distribuir la guía entre líderes comunales o comités municipales de salud. También busca prevenir, a través de la vacunación, enfermedades como la tuberculosis, y dar servicios de orientación nutricional, planeación familiar, detección de enfermedades crónico-degenerativas, e intervención en salud dental y mental.¹⁶

Iniciativa Ciudadana 3×1 Jalisco

Otro programa de aplicación federal por evaluar es la versión jalisciense del Programa 3×1, que consiste en la canalización de fondos gubernamentales y de los migrantes para realizar proyectos de desarrollo en sus comunidades de origen. Inicialmente la Sedesol lo puso en marcha en 1993 bajo la denominación de Solidaridad Internacional 2×1, y consistía en la aportación de un dólar del gobierno federal y uno de los gobiernos estatales por cada dólar invertido por un club de migrantes en proyectos de infraestructura comunitaria.¹⁷ En 2000, en un intento por acercarse a las comunidades jaliscienses en Estados Unidos, el gobernador Alberto Cárdenas lo puso en marcha, pero sin especificar compromisos de financiamiento por parte de la Sedesol.

Los fondos reunidos por el mecanismo descrito se dirigen a la construcción de obras de infraestructura social con impacto en el desarrollo del estado, propuestas por los clubes de migrantes de cada localidad y aprobadas por un comité integrado por representantes de cada sector. La recepción de propuestas es muy sencilla, ya que pueden enviarse al Comité de Validación de la Sedesol o bien a los consulados mexicanos en Estados Unidos, quienes las reciben directamente de los líderes de los clubes de oriundos y las canalizan a la Sedesol de Jalisco. Allí el Comité de Validación –conformado por representantes de la Federación, del gobierno estatal, de los clubes de migrantes y de las autoridades municipales– las aprueba o rechaza.

Programa Binacional de Educación para el Migrante de Jalisco

El programa para enfrentar el problema educativo de los migrantes que difunde la Ofaje es el Programa Binacional de Educación (Probem), que surgió de la colaboración entre maestros de Michoacán y de la ciudad de Los

¹⁶Magis Rodríguez *et al.*, p. 7.

¹⁷Lanly y Hamann, p. 141.

Ángeles en 1976, a partir de la necesidad latente de validar los estudios interrumpidos en la comunidad de origen para continuarlos en la de destino.¹⁸ Con el anexo del Memorándum de Entendimiento sobre Educación firmado por ambos gobiernos, el Probem se consolidó como política nacional en 1999, coordinada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y los gobiernos y autoridades educativas de los estados.

En el ámbito estatal se creó el Programa Binacional de Educación para el Migrante de Jalisco (Probemjal), coordinado por la SEP de Jalisco para realizar acciones permanentes con el fin de atender las necesidades y exigencias educativas de la población migrante de Jalisco a Estados Unidos. Su función no consiste en mejorar la calidad de la educación que recibe el migrante, sino simplemente facilitar la continuación de los estudios, la estructuración de proyectos, investigaciones y propuestas que conlleven a otorgar validez educativa justa, expedita y continua.¹⁹ Por ello, el logro de sus objetivos se calificará conforme disminuyan las dificultades para validar los estudios, y no sobre si los niveles educativos del migrante aumentan. Aunque el fin de toda política educativa es mejorar el nivel de educación, acciones como las de Probemjal significan un paso adelante en esta tarea.

Por Mi Jalisco

Además de la Iniciativa Ciudadana 3×1 se encuentra un segundo programa del gobierno de Jalisco para impulsar el uso productivo de las remesas. Se trata de Fideraza, luego denominado Por Mi Jalisco, que se originó entre 1997 y 2001, a partir de la iniciativa de la Secretaría de Promoción Económica del Estado de Jalisco (Seproe) y de la Secretaría de Desarrollo Rural (Seder), para capitalizar las remesas y ahorros de los migrantes.²⁰ Es decir, a diferencia del resto, éste constituye un programa gestado en el ámbito local, del que el gobierno de Jalisco es pionero a nivel nacional.

Por Mi Jalisco funciona como fideicomiso público-estatal, con un primer propósito de generar recursos para realizar obras de infraestructura básica, crear un Fondo de Garantías para realizar proyectos viables y transferir esos recursos al Fondo Jalisco (Fojal), en aras de apoyar a la micro y

¹⁸*Idem.*

¹⁹SEP y SRE documento electrónico, 29 de septiembre de 2004.

²⁰Lanly y Hamann, p. 149.

mediana empresas. El segundo objetivo: reducir el costo de las transferencias de remesas de paisanos en Estados Unidos a Jalisco.

Al principio se pretendía que funcionara mediante un mecanismo denominado Raza Express, el cual consistió en la aportación de un cuarto de centavo de dólar por cada dólar transferido a un fondo con capital semilla del gobierno del estado y donaciones de Nafinsa, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del gobierno federal.²¹ Sin embargo, dicho convenio no se cumplió, por lo que se hizo necesario cambiar su imagen en el discurso del gobernador. A partir de ello, la Fundación Banamex, en acuerdo con el gobierno del estado, aportaría a un fideicomiso el equivalente a 0.20 por ciento del envío que utilizara una tarjeta o cuenta de ese banco. El programa se utilizó para impulsar una campaña publicitaria en la que se destacaba la cooperación de un banco privado con el gobierno del estado.²²

La idea de utilizar parte de los ingresos por el costo de envío de remesas a través de sistemas como Western Union y Orlandi Valuta –empresas que controlan 70 por ciento del mercado–,²³ para la promoción del desarrollo local, llegó al gobierno del estado a través de Raúl Hinojosa Ojeda, ex investigador de la Universidad Los Ángeles, California (UCLA), quien buscaba financiamiento para analizar los mecanismos de transferencias. Aunque otros gobiernos con migración histórica –Michoacán, Zacatecas, Guanajuato y Oaxaca–²⁴ han intentado canalizar fondos para la promoción del desarrollo local, sólo Jalisco ha logrado ponerlo en práctica.²⁵

Los actores del Programa Por Mi Jalisco han variado en el tiempo: los conforman grupos e instituciones establecidos tanto en México como en Estados Unidos. En un principio tres universidades desempeñaron un papel importante en el estudio del problema: la Universidad de Guadalajara (UdeG), la Universidad de Los Ángeles California (UCLA) y el North American Integration and Development Center (NAID). De acuerdo con Basilia Valenzuela, el sujeto transnacional es el club de migrantes, movido por una idea del “eterno retorno”.²⁶ El gestor, mediador y negociador fue el gobierno del estado,

²¹García Zamora, documento electrónico, 26 de septiembre de 2004.

²²Entrevista con Gloria Sánchez Torres, Dirección de Proyectos a Inmigrantes de la Seproc, Guadalajara, Jalisco, 10 de febrero de 2005.

²³Valenzuela, 1999, p. 10.

²⁴*Idem*.

²⁵*Ibidem*, p. 2.

²⁶El aumento del flujo de remesas en el estado dio la pauta para establecer este mecanismo como política pública. A su vez, el interés en la filantropía de las empresas remesadoras se

que depositó un monto único de 6 millones de pesos como capital semilla y que, a través de la Seproe, como diseñadora de la política, ha seguido buscando nuevos fideicomitentes.

Entre las instituciones bancarias participantes se encuentra Banamex, como donador o fideicomitente, a la vez que promueve la tarjeta de débito Afinidad con Jalisco; a este banco se han añadido, entre otros, el BID. Por otra parte, han participado instituciones financieras como Brass de México, concesionaria del servicio Raza Express –que ya no opera–; Bank of America como respaldo financiero; y el Patronato del Ahorro Nacional (Pahnal), como institución promotora del ahorro del migrante. En la actualidad, el programa opera también con la recaudación de fondos que provee la Dirección de Proyectos a Inmigrantes de la Seproe, es decir, basado en la búsqueda de recursos a título de donativos en fundaciones interesadas. Como resultado de ello, las participaciones de Nafinsa y BID han crecido en el último año.²⁷

La función de la Ofaje para promover el Programa Por mi Jalisco es fundamentalmente de difusión; la de la Seproe, identificar proyectos; la del BID, trabajar con el inversionista en el estado; y la del Fojal, actuar como vínculo. Estas actividades se realizan principalmente durante la Semana Jalisco, en la que se invita a los inversionistas a participar en el programa dándoles un espacio de promoción.

En suma, las políticas estatales de apoyo al migrante aquí descritas resultan relativamente nuevas, pues su creación no data de más de 10 años. Su elaboración responde a las principales necesidades de los migrantes; la primera y más importante, la laboral, y de ahí deriva el Programa Por Mi Jalisco, que busca dar financiamiento en proyectos de inversión para crear empleo en las comunidades de mayor migración con recursos del costo de envío de remesas. La segunda, apoyar el desarrollo local y mejorar sus comunidades de origen; con este fin se participa cada vez más activamente en el Programa 3×1, mediante el cual el gobierno responde a través de un mecanismo de inversión gubernamental tripartita –municipal, estatal y federal– con el mismo monto aportado por los clubes de migrantes.

Las necesidades en el sector salud pueden dividirse en: mejorar el acceso a los servicios de salud del migrante tanto en Estados Unidos como en Méxi-

explica por el aumento en la competencia por controlar el envío de remesas al estado de Jalisco, que dejó de ser un negocio fácil y de bajo riesgo.

²⁷Valenzuela, p. 4.

co; obtener mayor información sobre riesgos en la salud durante el cruce ilegal, y prevenir enfermedades venéreas. A este desafío responde el estado con el VSRS y con la distribución de información –a través de la Ofaje. Desde luego, los actores involucrados reconocen que resulta difícil dar respuesta a un mejor acceso a los servicios de salud para el migrante ya que, por una parte, se requiere una reestructuración del sistema de salud mexicano y, por otra, un mayor acercamiento a los servicios de salud correspondientes en Estados Unidos.

Por último, y en lo que se refiere a la problemática educativa, la demanda constante de los migrantes reclama realizar estudios en Estados Unidos y en México, de donde se deriva la necesidad de validar los estudios realizados en ambos países y la de mejorar el acceso a la educación. Probemjal es, por ello, una política que intenta responder a la compleja tarea de mejorar el acceso a la educación de los migrantes mediante instrumentos de validación de estudios; la efectividad de dichos programas depende además de los actores públicos a cargo de cada uno y de la participación de las organizaciones de la diáspora jalisciense en aquel país, como en los casos de los Programas 3×1 y Por Mi Jalisco.

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS JALISCIENSES

Una vez descritas las cuatro principales líneas de los programas estatales presentamos una evaluación de los resultados de cada uno, para sostener la idea propuesta al inicio: demostrar que Jalisco es un estado con políticas migratorias medianamente consolidadas. La evaluación de cada programa se realizará con base en dos pautas: la efectividad del programa, medida de acuerdo al logro de los objetivos planteados, y el grado de institucionalización de la política pública.

Programa 3×1 Jalisco

La primera política por evaluar es el Programa 3×1 para Migrantes ya que –en términos de efectividad e institucionalización–, se acerca más a su objetivo. La trascendencia de los proyectos de los últimos cinco años refleja la evolución del número de obras llevadas a cabo; la mayoría ha superado la categoría de proyectos no prioritarios: es decir, se han concentrado esfuerzos en todo aquello que favorezca el desarrollo de las comunidades, elevando su

calidad de vida a través de acciones u obras de tipo deportivo, cultural y recreativo, vivienda, mejoramiento urbano, proyectos productivos comunitarios, y otras en el rubro de desarrollo social.

De 1998 a 2001 (año en el que se suspendió el programa en el ámbito local) el 3×1 jalisciense realizó únicamente 12 proyectos en 11 municipios, todos en infraestructura social, por un monto de 9'308,013 pesos;²⁸ si bien no queda clara la parte del gobierno de Jalisco en las cifras mencionadas, pues ninguno de los aportantes –Sedesol y el gobierno del estado– había establecido su participación financiera en el programa como una obligación.²⁹

Sin embargo, el paso de una política estatal a una federal influyó en el crecimiento de obras hechas por el 3×1 en los años siguientes. En 2002 se puso en práctica como política federal (Iniciativa Ciudadana 3×1), registrándose una disminución en el número y monto de los proyectos, que representaron una inversión de 4'148,371 pesos financiados por los clubes y distribuidos en cinco obras de infraestructura social algo más avanzada, como una clínica de salud en Huachinango. Ello se explica en parte por la suspensión del programa en 2001.³⁰

En 2003 la cifra creció a 16 obras, con un monto de inversión acumulado de 14'609,318 pesos, distribuidos en 12 municipios. Entre esas obras se encuentran algunas de mayor complejidad, como la construcción de una línea de conducción, distribución y tanque, y la de dos puentes vehiculares en Quila.³¹ En 2004 se registra un crecimiento espectacular, con 442 proyectos aprobados por un valor de 205 millones de pesos³² distribuidos en más de 47 municipios: 27 veces más que las obras realizadas en 2003 y 110 veces más que en 2001.

Jalisco fue el estado que más recursos obtuvo por el 3×1, ya que de los 220 millones de pesos que Sedesol tenía como presupuesto en 2004 para todos los estados que implementaron el programa,³³ recibió más de 93 por

²⁸Cabe señalar que el Programa Invierte en Jalisco, división del Programa Invierte en México, lo lleva a cabo el BID de manera independiente al Programa Por Mi Jalisco. La relación entre éstos consiste en que el programa manejado por el BID evalúa proyectos productivos, para después canalizar su análisis al buró de la Seproe, que con ello decide qué proyectos financiarán. Entrevista con Gloria Sánchez Torres, 2005.

²⁹Monroy y Monroy, p. 151.

³⁰Lanly y Hamman, p. 150.

³¹Sedesol, 2002.

³²Sedesol, 2003.

³³Cabe mencionar que en el informe de propuestas aprobadas, publicado por la Sedesol en 2004, aparecen sólo 383 proyectos. Sin embargo, existe la posibilidad de pedir más fondos al

ciento. La complejidad y tamaño de las obras realizadas aumentó de modo significativo; entre los proyectos realizados destacan 47 obras de pavimentado, dos clínicas de salud, 10 de construcción de escuelas e infraestructura educativa, tres centros de desarrollo, 34 obras de agua potable, 29 de alcantarillado, una de alumbrado público y tres de puentes vehiculares.³⁴ Aunque no todas se habían llevado a cabo a principios de 2005, la Sedesol incentivó su terminación ofreciendo 9'8000,000 pesos más cuando se terminara la etapa anterior, y aumentó la inversión total a 39'200,000 pesos para casi 600 obras en el estado.³⁵

Ahora bien, la distribución de estas obras corresponde, en la mayoría de los casos, a los municipios con marginalidad muy alta y un alto índice migratorio. Para el municipio de Acatic, por ejemplo, la aprobación de 10 obras con un valor de 4'114,148 pesos,³⁶ representa alrededor de 75 por ciento de las obras públicas en 2004. En este caso, la aplicación del programa demuestra la efectividad de canalizar la inversión a comunidades de alta marginalidad y migración.

Por otra parte, hay municipios con altos índices migratorios que, si bien no tienen una marginación alta o muy alta, han recibido considerables montos para realizar obras a través del 3×1. Destaca Cocula por la trascendencia y número de obras; en 2004, aprobaron al municipio 31 obras con un valor de 12'517,128 pesos, pero si se considera el mayor valor de obras realizadas por el Programa 3×1, Sayula estuvo a la cabeza en 2004, con un monto de 21'048,693 pesos invertidos en seis obras de pavimento ecológico.³⁷ Entre las obras no llevadas a cabo se encuentran carreteras, módulos de granado, infraestructura deportiva, plaza pública y rehabilitación de panteones.

La institucionalización del programa puede considerarse exitosa, pues opera siempre que existen las aportaciones de migrantes y de los tres órdenes de gobierno; se trata de una cooperación equitativa, donde nadie aporta más o menos,³⁸ lo que supone que todas las partes representadas en el Co-

estado que consumiera primero los recursos aprobados. Inicialmente se apoyaron 230 proyectos con un monto de 144 millones de pesos, y al final aprobaron 442 proyectos. Datos obtenidos durante la entrevista con Salvador García, presidente de la Federación de Clubes Jaliscienses de California, Los Ángeles, 5 de marzo de 2005.

³⁴*Idem.*

³⁵Sedesol, ejercicio 2004.

³⁶Entrevista con Salvador García, 2005.

³⁷Sedesol, ejercicio 2004.

³⁸*Idem.*

mité de Validación y Atención a Migrantes deben ponerse de acuerdo. También queda clara la distribución del presupuesto del programa, del que 7 por ciento se destina a gastos de operación, seguimiento, difusión, promoción, supervisión y evaluación externa; es decir, a la instrumentación de reglas comunes, la definición de la distribución presupuestal, la delimitación de roles y la muestra de resultados, lo que imposibilita un posible desvío de recursos o malas interpretaciones en cuanto a objetivos. Ello genera credibilidad y cooperación, aumentando la cultura de la transparencia en los tres niveles de gobierno, variables clave en el proceso de institucionalización.

Es imprescindible destacar el papel de los clubes en el funcionamiento del programa; la respuesta institucional ha mejorado conforme lo ha hecho el activismo de los migrantes. De especial significación resultó el papel de la Federación de Clubes Jaliscienses en Los Ángeles (FCJLA) que, como ya se señaló, representa a 90 por ciento de los clubes del estado en Estados Unidos. Pero no es tarea sencilla delimitar hasta qué punto bastan las obras para generar desarrollo en las comunidades de origen: el presidente de la FCJLA, Salvador García, opina sobre los resultados: “preocupa que haya lo suficiente para hacer atractivo al club, aunque a todos les conviene estar en la Federación con estos estímulos”.

La efectividad no depende sólo de la suficiencia de recursos para llevar a cabo las obras. “A veces las iniciativas de los clubes consisten en obras que no generan el mayor beneficio social posible. Es un problema de conciliación entre las demandas del migrante”, opinó José Luis Treviño, coordinador de Asuntos Internacionales de la Ofaje.³⁹

No menos importante ha sido la incidencia negativa de los personalismos en la institucionalización plena y sólida del programa, ya que con frecuencia la determinación de proyectos está supeditada a la relación personal de la cabecera municipal con el líder del club. Además, “en ocasiones no desean sacrificar gran parte de su presupuesto en una obra cuyo rédito será obtenido por la administración del estado y no del municipio”.⁴⁰ En

³⁹La regla 3.4.2 del programa sostiene que el monto federal máximo de apoyo por proyecto es de 800,000 pesos. Sin embargo, para el caso de proyectos que por su magnitud, impacto social, características específicas o que requieran un monto federal superior a dicha cantidad, el Comité de Validación y Atención a Migrantes puede aprobar que la Federación aporte hasta 50 por ciento del costo del proyecto (*Diario Oficial de la Federación*, 18 de febrero de 2005).

⁴⁰Entrevista con José Luis Treviño, coordinador de Asuntos Internacionales de la Ofaje, Guadalajara, 12 de marzo de 2005.

definitiva, la institucionalización del programa se ve afectada por la intrusión de intereses personales, lo que deriva en efectos negativos tanto en su institucionalización como en su efectividad, y entorpece además el alto potencial de desarrollo alcanzado en Jalisco.

Programa Por Mi Jalisco

La institucionalización del Programa Por Mi Jalisco alcanza una consolidación media, pues por un lado existen reglas de operación que estipulan los lineamientos generales, los beneficiarios y la mecánica de funcionamiento, sin que pueda cambiarlas algún desacuerdo o desinterés. Las funciones de los actores las llevan instituciones y no grupos de individuos.

Por otro lado, no existen lineamientos sobre una aportación obligada por parte de los fideicomitentes, lo que crea un notorio grado de vulnerabilidad en la determinación del presupuesto y se depende de la capacidad de recaudación de recursos de los funcionarios responsables del programa. Los constantes cambios en la participación de actores público-privados vuelven confusa la responsabilidad de cada uno.

A su vez, durante el trabajo de campo realizado descubrimos cierta confusión entre los beneficiarios sobre la ventanilla a la que se debe acudir para recibir los apoyos. "A veces el migrante no sabe a quién dirigirse para pedir apoyo, pues los programas y actores son muchos".⁴¹ También se confunden los papeles que desempeña cada uno; por ejemplo, se percibe la participación del BID como proveedor de apoyo cuando la única ventanilla para solicitar asesoría o ayuda de dicho programa pertenece a la Seproe.

En cuanto a los resultados de Por Mi Jalisco, durante el periodo del 15 de abril de 1999 al 30 de junio de 2003, el fideicomiso obtuvo 12'036,909.75 pesos, de los que Banamex aportó 1'211,260.71 pesos desde su inicio hasta 2000; en 2001 aumentó su participación a 2'662,750.91 pesos.⁴²

El monto recaudado por el fideicomiso significa sólo 0.19 por ciento de las remesas que, como promedio, recibe Jalisco cada año, y refleja la poca efectividad en la recaudación de la tarjeta Afinidad con Jalisco emitida por el banco. Este fracaso relativo se explica en parte por su precaria difusión, tanto desde el gobierno del estado como desde Banamex. Aunque la difusión de

⁴¹*Idem.*

⁴²Entrevista con José Antonio Larios Ponce, encargado de Asuntos Comunitarios, Consulado General de México en Los Ángeles, 3 de marzo 2005.

los apoyos que da la Seproe con Por Mi Jalisco ha aumentado al establecer reuniones mensuales en las instalaciones consulares mexicanas entre el encargado de difusión del programa y representantes de clubes de migrantes jaliscienses en Estados Unidos, o bien mediante la organización de un taller de simulación de negocios durante la Semana Jalisco 2003,⁴³ dichos esfuerzos no se reflejaron en los resultados.

Los recursos se dirigieron sobre todo al financiamiento de proyectos productivos, proyectos del Programa 3×1, proyectos de beneficio social, honorarios fiduciarios, planes de negocios, gastos operativos, viáticos y publicidad. Entre los proyectos comprometidos con la segunda aportación de Banamex figuran el proyecto Tonaya, una destiladora de tequila, una deshidratadora de chile y un plan de negocios de envasado de salsas, además de seis proyectos en proceso de plan de negocios⁴⁴ en comunidades de mayor marginalidad y altos índices migratorios. Entre otros proyectos, los más recientes son un taller de producción de piñatas, una granja de borregas, una recicladora de plástico, y un hotel en el municipio de La Manzanilla de la Paz.⁴⁵ Se calcula que, a partir de estos últimos, la creación de empleos directos no sobrepasa algunos cientos.

La capacidad de apoyo actual, en su segunda modalidad de apoyos directos⁴⁶ es de un máximo de cuatro proyectos por año,⁴⁷ lo que significa que el fideicomiso tiene capacidad de aportar recursos a fondo perdido por un monto máximo de 1'200,000 pesos anuales que, con los pequeños recursos recaudados por la tarjeta Afinidad con Jalisco, no aumentan la capacidad de financiamiento de proyectos de inversión; por ende, tampoco se logra la promoción de proyectos de inversión realizables en todo el país.

Por lo anterior, se considera a la política Por Mi Jalisco como de baja consolidación institucional e ineficaz en el alcance de sus objetivos, pues se

⁴³Gobierno de Jalisco (conferencia).

⁴⁴Entrevista con Gloria Sánchez Torres, 2005.

⁴⁵Dirección de Asuntos Internacionales, 2002.

⁴⁶Entrevista con Gloria Sánchez Torres, 2005.

⁴⁷El primer apoyo es para la consolidación de proyectos a empresas ya constituidas, con un perfil de inversión (máximo 10,000 pesos) o con un plan de negocios (50,000 a 100,000 pesos, dependiendo del valor del proyecto); el segundo consiste en la aportación de un máximo de 300,000 pesos a empresas ya constituidas, que pudieran generar desarrollo social con esos recursos a fondo perdido; el tercer apoyo es una especie de crédito llamada "participación en inversiones" y consiste en prestar un monto máximo de 500,000 pesos, pagaderos a cuatro años, más el índice de inflación.

planeó para generar desarrollo local sin una delimitación clara y obligada de patrocinio o crecimiento en la aportación del fideicomitente.

Además de la recaudación de patrocinios voluntarios, una alternativa para aumentar la capacidad del programa es proponer acuerdos –como el que se hizo con Banamex, entidad no competitiva en el mercado de envíos de remesas a Jalisco– con remesadoras o instituciones bancarias posicionadas en el mercado estadounidense de remesas al estado. Además, podría aumentarse el número de usuarios de la tarjeta Afinidad con Jalisco incrementando la presencia del banco en los puntos de mayor recepción, o bien incentivando el uso de este canal por medio de una campaña publicitaria.

Esta propuesta no supone una tarea fácil de lograr; recordemos que los creadores del programa fueron pioneros en llevar a cabo acciones sobre el discutido tema en foros de migración y desarrollo o en estudios académicos. Los opositores a la idea del uso de remesas para financiar el desarrollo local argumentan que no es ético que el estado pida retribución cuando no ofreció empleo y calidad de vida para evitar la migración. Donald F. Terry lo establece en una idea más sencilla: “Es su dinero y ellos deciden cómo lo gastan.”⁴⁸ Sin embargo, el Programa Por Mi Jalisco no ambiciona canalizar la recepción de remesas en la inversión sino utilizar parte del costo de envío, sobre el que no existe control y de cualquier manera se paga, para poner en marcha proyectos de inversión.

Probemjal

En tercer lugar de efectividad se encuentra Probemjal. Jalisco es el estado que más documentos ha emitido para facilitar al migrante la continuidad y terminación de sus estudios básicos al regresar a México. En marzo de 2005 se distribuyeron 10,000 copias de documentos de transferencia a las escuelas públicas, para que los cumplimentaran sin necesidad de recurrir a Probemjal, operación que permite a las escuelas en localidades de difícil acceso utilizarlos de manera expedita, sin pedir el envío a la SEP del estado.

Dentro del programa de intercambio de maestros iniciado en 1998, programa que consiste en enviar maestros de educación primaria por un periodo

⁴⁸Entrevista con Gloria Sánchez Torres, citada.

de dos semanas a escuelas con alto índice de mexicanos y latinos en Estados Unidos, se registra de 2000 a 2002 un aumento de 12 a 24 maestros; en 2003 se enviaron 30, y en 2004, 29; el programa atendió a 18,828⁴⁹ alumnos hasta el primer semestre de 2005.

El mecanismo de selección del estado coordinador, que incentivó la competencia entre la gestión de los distintos estados que aplican el programa –cada dos años los estados eligen al que consideren mejor gestionado–, mejoró probablemente el cumplimiento de las funciones de la Coordinación Nacional. Actualmente Jalisco es vicecoordinador nacional y coordinador nacional del eje temático de información y difusión, razón que explica, quizás, la mejora en los resultados de las distintas actividades realizadas en el estado.

Por lo demás, representantes de Probemjal asisten a la Semana Jalisco en California, Illinois y Washington, para proporcionar información al público sobre distintos programas educativos y participar en reuniones con instituciones. Durante 2003 y 2004, atendieron a 24,000 personas; sólo en 2004 proporcionaron información directa a más de 3,000 estudiantes y padres de familia de hijos con doble nacionalidad, informaron a 1,100 maestros interesados en el programa de intercambio, participaron en 33 reuniones institucionales, obtuvieron cinco entrevistas de radio y emitieron 21 espacios radiofónicos.⁵⁰

Sin embargo, la necesidad educativa binacional no sólo reside en la difusión de los programas educativos existentes, sino en la puesta en práctica de programas que mejoren la educación en zonas de alto índice migratorio y marginalidad. Con todo, en la medida de sus objetivos, se considera a Probemjal como una política medianamente consolidada, pues generalizar la clasificación de posibles beneficiarios y la dependencia del presupuesto nacional limita su efectividad. En opinión de Freda Patricia Hernández, actual coordinadora del programa, éste se ha dado a conocer, y lo que hace falta es aumentar el presupuesto para responder a todas las demandas.⁵¹ Aunque el aumento en el número de maestros de intercambio, la mayor difusión y el incremento del número de documentos de transferencia expedidos por Jalisco reflejen mayor efectividad en el alcance de los objetivos de

⁴⁹Coordinación del Programa de Educación Migrante México–Estados Unidos.

⁵⁰*Idem.*

⁵¹Entrevista con Freda Patricia Hernández Rodríguez, citada.

Probemjal, el impacto sobre la calidad educativa resulta insuficiente para dar respuesta al sinnúmero de necesidades en ese sector.

Vete Sano Regresa Sano

Al igual que el Probem, el vsrs es un programa de carácter federal, cuyo objetivo nacional no difiere del estatal. Tanto el mejoramiento de la salud como el de la educación del migrante constituyen propósitos sobre los que no existen bases de datos que expongan diferencias estatales. Asimismo, la institucionalización del programa podría colocarse como una media, sin resultados significativos para cubrir las necesidades sanitarias, pues sus actividades dependen del presupuesto de la Federación.

Incluso con esa limitación presupuestal, se crearon 27 albergues en la región séptima del estado, dirigidos principalmente a la migración interna, se realizó un censo auxiliar en salud rural para las localidades de difícil acceso (menos de 1,000 habitantes) sobre el número de migrantes internacionales y se repartieron vacunas en distintos centros locales de salud.

Por la inmediatez en la respuesta requerida del programa, conviene promover acciones que mejoren el servicio de salud y respondan a la condición de movilidad del migrante; representa un avance al respecto el acuerdo entre la Secretaría de Salud de Jalisco (SSJ), con instituciones de salud en San Diego, California, por el que se envía a la primera un carnet de información sobre el estado de salud y medicación de los migrantes. A través de la cooperación institucional binacional se evita la duplicación de esfuerzos por ambas partes, y los que regresan pueden continuar con el tratamiento correspondiente. Se trata de un ejemplo a seguir por el Consejo, debido a la puntualidad en la definición de beneficiarios y por el enfoque realista de la capacidad del programa.

CONCLUSIONES GENERALES

La revisión de los resultados de las políticas gubernamentales dirigidas a los migrantes permite concluir que se han consolidado en términos de institucionalización, aunque no en todos los casos han sido efectivas en cuanto a cubrir las necesidades del migrante. Por su historial, el patrón migratorio

jalisciense es cada vez más complejo, lo que multiplica necesidades y demandas. El reto de apoyar a los migrantes se multiplica por su condición de movimiento y supone un esfuerzo binacional de mutua cooperación entre el gobierno mexicano y el estadounidense.

Lamentablemente, por la naturaleza de las políticas, el esfuerzo gubernamental de acercamiento no llegará a satisfacer todas las necesidades de los migrantes si se sigue la misma tendencia de apoyo. Los escasos presupuestos con los que cuenta cada programa y la falta de compromiso en las aportaciones constituyen las causas principales de sus limitantes.

El programa con mejores resultados es el 3×1 Jalisco, con alta institucionalización y efectividad. Aunque su institucionalización no resulte del todo sólida, el mecanismo de rendición de cuentas y aportaciones equitativas fortalece ambas variables de evaluación. No obstante, existe un programa cuya potencialidad de oportunidades para el estado de Jalisco es todavía mayor: el fideicomiso Por Mí Jalisco. La idea de financiar y asesorar de manera gratuita para llevar a cabo proyectos de inversión cuya productividad conlleve un valor agregado, abarca las aristas torales del fenómeno migratorio: generación de empleo, inyección de recursos en economías rurales –por tanto, mayor ingreso disponible. Desde el punto de vista pragmático, fuera del discurso político, sería más eficiente concentrar esfuerzos y recursos para aumentar la capacidad del programa, buscando nuevas aleaciones con actores privados competitivos en el mercado de las remesas. No se avanzará en el resto de los programas mientras no se delimiten reglas y obligaciones presupuestales más amplias.

BIBLIOGRAFÍA

- CONAPO, “Geografía de la migración México-Estados Unidos”, en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap04.pdf> (consultado el 28 de febrero de 2005).
- _____, “Población nacida en México residente en Estados Unidos por entidad federativa de nacimiento, 1990, 2000 y 2003”, en http://www.conapo.gob.mx/mig_int/series/070102.xls (consultado el 1o. de octubre de 2004).
- _____, “Principales corrientes migratorias México-Estados Unidos por región de origen, según región de destino, 1997-2002”, *Encuesta Nacional de Empleo (ENE) módulo sobre migración* de 2002.

- COORDINACIÓN DEL PROGRAMA BINACIONAL DE EDUCACIÓN MIGRANTE MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, "Semanas de Jalisco en el Extranjero. Comparativo de la población atendida durante 2003-2004", *Secretaría de Educación Jalisco*, s.p.i.
- , "Programa de Intercambio de Maestros, Concentrado Estadístico Consecutivo", s.p.i.
- Diario Oficial de la Federación*, Reglas de Operación 2005 del 3×1 parar Migrantes 18 de febrero de 2005.
- DIRECCIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES, "Jalisco Cerca de Ti", Guadalajara, Coordinación de Atención a Jaliscienses en el Extranjero, Despacho del Gobernador, Gobierno de Jalisco, 2002.
- GOBIERNO DE JALISCO, "Fideicomiso Fideraza, estado de origen y aplicación de recursos del 15 de abril de 1999 al 30 de junio del 2003 (conferencia)", VIII Sesión Ordinaria del Fideicomiso Por Mi Jalisco, Guadalajara, 17 de julio de 2003.
- INEGI, "Población de 5 años y más por sexo y grupo de edad y su distribución porcentual según lugar de residencia anterior", *Jalisco de 2000*, 17 de enero de 2005, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/medio/med.asp?t=mpob100&c=3847&e=14>
- , "Población emigrante a Estados Unidos de América por entidad federativa según sexo", 2000, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob67&c=3885&e=14> (consultado el 1o. de octubre de 2004).
- , "Población migrante de retorno de Estados Unidos de América por entidad federativa según sexo" de 2000, 1o. de octubre de 2004, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob71&c=3887&e=1>
- , Censo Nacional de Población y Vivienda 2000, s.p.i.
- LANLY, Guillaume y Volker Hamann, "Solidaridades transfronterizas y la emergencia de una sociedad civil transnacional: La participación de dos clubes de migrantes en el desarrollo local del occidente de México", en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (comps.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2004, p. 149.
- MAGIS RODRÍGUEZ, Carlos, Cecilia Gayet, Mirka Negroni, Rene Leyva, Enrique Bravo García, Patricia Uribe y Mario Bronfman, "Migration and AIDS in Mexico: An Overview Based on Recent Evidence", *JAIDS Journal of Acquired Immune Deficiency Syndroms*, vol. 7, supl. 4, 1o. de noviembre de 2004, p. 3: <http://www.salud.gob.mx/conasida/jaids/migration.pdf> (consultado el 20 de enero de 2005).
- MONROY PETERSEN, Manuel y Manuel Monroy Noriega, "Plan Estratégico para el Sector Privado Local", Programa Invierte en México, Componente II, Nafinsa, estados de Jalisco, Hidalgo y Zacatecas, 2004.
- "Presentación Fideraza Jalisco" (ponencia), International Workshop on Migration, Regional Development and Potential Productivity of Remittances, Guadalajara,

- 14 y 15 de febrero de 2002 en http://www.rcmvs.org/Taller_Remesas_Presentations.htm (consultado el 10 de septiembre de 2004).
- SEDESOL, DELEGACIÓN JALISCO, "Proyectos Aprobados de Paisanos 2002", Programa Iniciativa Ciudadana 3×1, Propuestas Estado de California, Ejercicio 2002, s.p.i.
- , "Proyectos Aprobados de Paisanos 2003", Programa Iniciativa Ciudadana 3×1, Propuestas Estado de California, Ejercicio 2003, s.p.i.
- , "Proyectos Aprobados de Paisanos 2004", Programa Iniciativa Ciudadana 3×1, Propuestas Estado de California, Ejercicio 2004, s.p.i.
- TERRY, Donald F., "Para mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo", *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, núm. 3, 2005, p. 16.
- VALENZUELA VARELA, M. Basilia, "Fideraza: La política pública de las remesas en Jalisco. Diseño, instrumentación y perspectivas", *Carta Económica Regional*, núm. 69, noviembre-diciembre de 1999, p. 10.
- ZÚÑIGA, David, "Reciben estados por remesas hasta 10 veces más que recursos federales", *La Jornada* (Sección Economía), 1o. de junio de 2005, en <http://www.jornada.unam.mx/2005/jun05/050601/027n2eco.php> (consultado el 10 de junio de 2005).

Políticas migratorias en el estado de Morelos

Citlali Paz

EL ESTADO DE MORELOS no forma parte de los estados tradicionalmente migrantes. Incluso, cuando aumentaron los indicadores de migración nacional, el estado reflejaba un efecto contrario, ya que contaba con importantes flujos de inmigrantes nacionales o extranjeros, fundamentalmente porque por sus condiciones climatológicas y geográficas (la cercanía al Distrito Federal) hacen que una parte importante de la población sea originaria de la ciudad de México o incluso extranjeros, sobre todo estadounidenses en retiro. Sin embargo, a partir de 1990, la migración internacional de morelenses ha situado a este estado en el quinto lugar nacional en términos de expulsión de población en los circuitos de migración reciente.

La migración internacional de morelenses fue por mucho tiempo un fenómeno imperceptible. Apenas a principios de los años ochenta aumentó el flujo migratorio y desde esa fecha ha ido en crecimiento, hasta situar al estado en el quinto lugar de emigrantes en relación con su población, de 1'555,296 habitantes,¹ después de haber permanecido durante mucho tiempo en el lugar 23.² En la actualidad, se ubica tan sólo detrás de Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y el estado de México.

Dentro de Morelos existen pequeñas zonas aisladas del sur, vecinas del estado de Guerrero, con larga tradición migratoria, como las comunidades de Tilzapoltla (municipio Puente de Ixtla) y Cuauhchichinola (municipio de Mazatepec), que incursionaron dentro de la migración internacional desde la primera mitad del siglo xx, impulsadas por el Programa Bracero (1942-1964) y las visas tipo A2A³ ofrecidas al gobierno de Guerrero para trabajar en el sector agrícola estadounidense; la oferta de visas en los municipios guerrerenses se amplió a la región de Morelos, lo que dio origen a una red migratoria.

¹INEGI, Indicadores Básicos.

²*Idem.*

³Lozano, 2001.

Muchas personas emigraron con el programa y las visas, pero muchas otras emigraron por su propia cuenta y riesgo, sólo por seguir el ejemplo.

Las causas de expulsión son diversas: la principal se encuentra en la inmigración estatal de Morelos. El estado ha presentado históricamente una tradición de inmigrantes provenientes de los estados aledaños, y se puede suponer que las redes morelenses nacen en paralelo a sus vecinas de Guerrero y Puebla, así como las que se construyen a partir de la experiencia de quienes llegaban a trabajar al estado.⁴ Estas concentraciones de inmigrantes se establecieron en las zonas urbanas; junto al incremento de la migración rural-urbana al interior del estado como respuesta a la profunda crisis agrícola y cañera, da como resultado la saturación de los mercados laborales en las ciudades morelenses y como consecuencia la incursión a los mercados laborales internacionales.⁵

Se presume, como otra causa de expulsión, las sucesivas crisis económicas de los años ochenta y noventa, en especial la de 1994, que coincide con el incremento de migrantes hacia Estados Unidos y con la etapa en que los migrantes no rurales comienzan su búsqueda de oportunidades en suelo extranjero. Como consecuencia de ello, a mediados de la década de los noventa aumentan los indicadores de desempleo en el estado; la tasa alcanzó un máximo de 4.53 por ciento en 1995.⁶

⁴Este elemento ayuda a explicar el fenómeno migratorio de Morelos por la influencia de los estados aledaños, como Guerrero, Puebla y estado de México. En la región de los valles (centro y sur del estado) se encuentran municipios que en su mayoría son clasificados como de intensidad migratoria media y, divididos en dos partes, se encuentran los municipios que presentan intensidad migratoria alta. Al suroeste se encuentran los municipios de Mazatepec, Coatlán del Río y Amacuzac; los dos últimos colindan con municipios de la región norte del estado de Guerrero, que también presentan niveles altos de intensidad migratoria (Taxco de Alarcón, Buenavista de Cuéllar y Huitzaco de los Figueroa). Al sureste se encuentran Tepalcingo y Axochiapan, al lado de municipios de Puebla que poseen niveles altos de migración (en la región del valle de Matamoros), además de Zacualpan de Amilpas, que colinda con municipios de Puebla con niveles de intensidad migratoria muy altos. Los municipios de alta intensidad migratoria presentan un patrón similar a los que colindan con otros estados, como Guerrero y Puebla, también de alto nivel de intensidad migratoria (inclusive, en el límite de Puebla, el municipio de Zacualpan de Amilpas colinda con un municipio poblano de muy alta intensidad migratoria). La influencia de los estados vecinos se ve reforzada porque Morelos presenta una gran inmigración proveniente de Guerrero, Puebla y estado de México. Según la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid), en 1992 y 1997 la migración internacional laboral detectada en Morelos tiene como antecedente una migración interna. En 1992, 47 por ciento de los migrantes internacionales morelenses no eran originarios de la entidad, mientras que en el resto del país esta proporción era casi de 30 por ciento. En 1997 no hubo un cambio significativo de esta proporción.

⁵Lozano y Muñoz, s/f.

⁶INEGI, 2001.

Uno de los principales signos de la creciente migración es que el estado de Morelos ocupaba en 2003 el noveno lugar a nivel nacional en captación de remesas, con 343 millones de dólares.⁷ Estas remesas provienen de los pequeños puntos de alta migración dentro del estado y de las pensiones provenientes de residentes extranjeros; en 2004 crecieron a 400 millones de dólares, a pesar de que se han incrementado sus indicadores migratorios a la vez que ha caído al décimotercer lugar en captación de remesas a nivel nacional.⁸

Los factores mencionados han provocado que la migración estatal comience a tomar relevancia; sin embargo, apenas hacia la mitad de la actual administración se han comenzado a emprender acciones a favor de la diáspora morelense. Estas acciones se encuentran en una etapa incipiente, por lo que muestran grandes deficiencias en relación con las necesidades de los migrantes morelenses.

EL FENÓMENO MIGRATORIO MORELENSE

Es de suma importancia conocer el fenómeno migratorio que se da en Morelos para comprender las acciones que debe tomar el estado en torno a la atención de sus migrantes internacionales. Más abajo se describe la dinámica poblacional de Morelos y su migración hacia Estados Unidos.

La población de Morelos

Morelos cuenta con 33 municipios, entre los que destacan Cuernavaca, Jiutepec, Cuautla, Temixco y Yautepec (todos ellos se ubican en la parte noroeste de la región centro) como los de mayor concentración poblacional. En el año 2000, Morelos contaba con una población de 1'555,296 habitantes, que representa 1.6 por ciento del total de la población nacional, dentro de la cual ocupa el lugar número 22.⁹ Como ya se señaló, el tamaño poblacional hace que en el tema de migración, en valores absolutos, Morelos no presente cifras importantes; sin embargo, al manejar cifras relativas (por ejemplo, cantidad de migrantes en relación con la población estatal), éste se ubica en el quinto lugar nacional en términos de expulsión.

⁷Conapo.

⁸*Idem.*

⁹INEGI, *op. cit.*

Los flujos migratorios de Morelos

Morelos observa un saldo neto migratorio positivo,¹⁰ ya que 28.3 por ciento de los residentes del estado no nació en esta entidad sino que son originarios, principalmente, de Guerrero, Distrito Federal, estado de México y Puebla.¹¹ En el caso de Morelos, la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica de 1992 y 1997 menciona que el ritmo de crecimiento de la población con experiencia migratoria laboral en Estados Unidos fue de 7.7 por ciento anual, por arriba del promedio nacional, pero por debajo de otras regiones que han demostrado mayor dinamismo, como Puebla, Veracruz e Hidalgo.¹² Para la medición de la migración internacional del estado de Morelos se presenta la información detectada en tres fuentes diferentes:

1. INEGI. De acuerdo con datos del INEGI, la población de Morelos que en el año 2000 emigró hacia Estados Unidos fue de 44,426 personas. Este total se compone de 31,525 hombres y 12,901 mujeres, lo que representa 2.9 por ciento de los habitantes y ubica al estado en el quinto lugar nacional de migración con respecto a su población. Su tasa de retorno fue en 2000 de 12.81 por ciento, es decir de 5,694 morelenses. En los últimos 15 años, Morelos ha tenido una tendencia migratoria que supera la media nacional. De toda la población mexicana en Estados Unidos, los morelenses ocupan el lugar número 14, muy por debajo de los primeros lugares cubiertos por Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y el estado de México. Sin embargo, al observar la proporción de migrantes de cada entidad y al comparar su población residente, aparece que Morelos ocupa el quinto lugar nacional, tan sólo después de Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Durango.

Los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Cuautla, Ayala, Temixco y Jojutla contribuyen con 50 por ciento de los migrantes a Estados Unidos. Empero, al relacionar el número de migrantes con la población residente en los municipios se observa que los municipios más rurales presentan las mayores tasas de migración; estos municipios son: Coatlán del Río, Mazatepec, Amacuzac, Zacualpan, Tepalcingo, Axochiapan y Tlaltizapán.¹³

¹⁰Gobierno del Estado de Morelos.

¹¹*Idem.*

¹²Lozano y Muñoz, *op. cit.*

¹³Lozano, *op. cit.*

2. Conapo. En cuanto al número de migrantes a Estados Unidos, la Conapo tiene un registro de 376,140 hogares morelenses en los que sólo se contabiliza un migrante por hogar, cuando en algunos hogares podrían existir dos o más. Sin embargo, como explica el Conapo, sus cifras buscan medir la intensidad migratoria y no la exactitud numérica.

3. IME. La última fuente consultada, y tal vez la menos apegada a la realidad por su naturaleza, fueron las matrículas consulares expedidas para los morelenses residentes en Estados Unidos. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior informa que en el año 2000 se emitieron 9,738 matrículas para migrantes originarios de Morelos, mientras que en 2001 se expedieron 12,479, lo que representó un incremento de 28.15 por ciento en tan sólo un año.¹⁴ Cabe mencionar que 64.6 por ciento se emitieron en cinco consulados: Chicago, Houston, Phoenix, Los Ángeles y Atlanta, según orden de importancia. Estas matrículas, sumadas a las expedidas en años anteriores, dan un total de 55,490 hasta 2001. Los estados de mayor expedición: California, Illinois, Texas, Nueva York y Arizona,¹⁵ que representan 78 por ciento del total.

En el año 2003, el número de matrículas expedidas por el IME llegó a 21,336, con lo que se observa un incremento importante comparado con años anteriores.¹⁶ Sin embargo, hace falta tomar en cuenta que la adquisición de este documento es de carácter voluntario, por lo que no refleja de manera fiel la realidad. Pero también es necesario mencionar que se trata de una herramienta que ayuda, tomando en cuenta la jurisdicción de cada consulado, a identificar los núcleos de asentamiento de morelenses dentro de Estados Unidos.

Para el ejemplo específico de Morelos, existe una singular expedición de matrículas en el consulado de Chicago; sin embargo, esta gran concentración de morelenses se encuentra dividida en diferentes locaciones, como Brown Lake City, Waukegan, Chicago y Mineápolis;¹⁷ el considerable volumen de matrículas se explica porque el consulado mexicano de Chicago abarca dentro de su jurisdicción a estas ciudades.

¹⁴Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

¹⁵*Idem.*

¹⁶*Idem.*

¹⁷Entrevista con la licenciada Terú Nallely Martínez Martínez, subdirectora de Enlace Federal, 2 de diciembre de 2004, en las oficinas de Enlace Federal, México.

POLÍTICAS MIGRATORIAS DEL ESTADO DE MORELOS

El gobierno de Morelos no es un estado modelo en lo que respecta a sus políticas públicas. El gobierno de Sergio Estrada Cajigal (2000-2006) se ha caracterizado por poner énfasis en temas ambientales, uso del agua y apoyo a campesinos organizados, pero también por la desorganización y falta de armonía en la definición de sus programas de gobierno.¹⁸ Morelos se encuentra en una fase de creación de acciones para conformar el inicio de una política integral para los migrantes; durante la administración de Estrada Cajigal se ha tomado la decisión de implementar reformas para desarrollar una base institucional que cubra las demandas de los migrantes y sus familias. Hasta el momento, las medidas implementadas no constituyen una política migratoria integral, se trata básicamente de una serie de acciones aisladas que sirven para conformar un contexto legal desde donde se puedan construir acciones en favor de los migrantes morelenses.

En un principio, los asuntos migratorios sólo se trataban dentro de la representación del estado, con sede en el Distrito Federal. Ahora, Morelos se ha basado en modelos exitosos de otros estados para comenzar su estructura de organización administrativa que se ocupe del tema migratorio. Por ejemplo, de Hidalgo se toma la idea del programa Bienvenido Hidalguense, que desembocó luego en el Programa Paisano; de Zacatecas se recupera la experiencia del Programa 3×1, y de Guanajuato se retoma el modelo de la estructura de la Oficina de Atención a Migrantes.¹⁹

La primera acción del gobierno de Morelos hacia los migrantes es la asistencia a las reuniones semestrales de la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (Conofam), en donde dan seguimiento y evalúan las políticas regionales y se discute sobre la creación de políticas como el voto de los mexicanos en el exterior, protección consular, matrículas y remesas. En 2003, y en el marco de esas reuniones, funcionarios de Zacatecas declararon saber dónde se encontraban grandes concentraciones de morelenses dentro de Estados Unidos, que el gobierno de Morelos desconocía; de ese modo, Morelos reconoce su problemática en el tema

¹⁸Entrevista con el doctor Morgan Quero, Coordinación de Vinculación con el Consejo Universitario, UNAM, experto en políticas públicas del estado de Morelos. 14 de marzo de 2005.

¹⁹Martínez (entrevista), citada.

migratorio y decide emprender el camino hacia la atención de sus migrantes.²⁰

El gobierno del estado organiza entonces, una visita a Mineápolis (13 de mayo de 2003), lugar donde se ha instalado una considerable concentración de migrantes originarios de Morelos; a esta visita acuden autoridades con el propósito de conocer el perfil del migrante morelense y sus necesidades. Como resultado de este primer acercamiento, se observa que no existe un perfil determinado, ya que los migrantes morelenses se diferencian en género y edad y se dedican a distintas actividades. Durante la visita se discutió con los migrantes la posibilidad de iniciar la organización de la diáspora morelense. Finalmente, se acordó la creación de una Casa del Migrante Morelense dentro de Estados Unidos y, luego, la creación de una casa “espejo” dentro del estado de Morelos. Este proyecto buscaba generar un espacio en donde se pudiera establecer una comunicación directa de las necesidades de los morelenses en el extranjero y, de esta manera, crear políticas para cubrir dichas necesidades. Al término de esta visita, los morelenses de Mineápolis decidieron organizarse. Sin embargo, ellos mismos crearon la Casa del Migrante Mexicano en vez de crear la Casa del Migrante Morelense, como se acordó con los representantes del gobierno, desvinculándose de esta manera de su estado.²¹

El gobierno, consternado por la falta de confianza mostrada por los morelenses en el extranjero, decide iniciar en abril del 2004 una serie de reuniones llamadas Diálogo Abierto, con la participación de importantes actores como la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (Conofam), el Instituto Nacional de Migración (INM), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, la Secretaría de Gobierno del Estado y el Congreso del estado. Estas dependencias se reúnen dos veces al mes para tratar temas de migración, además de reconocer la necesidad de crear una oficina de atención al migrante en coordinación con el Congreso estatal, para designar presupuesto a dicha oficina.

Los resultados de estas reuniones resultaron en un principio exitosos, ya que a partir de ellos se comienzan a realizar reformas administrativas en favor de la migración, como la iniciativa para la creación, dentro del Congre-

²⁰*Idem.*

²¹*Idem.*

so estatal, de una Comisión de Asuntos Migratorios y de una Oficina para la Atención del Migrante y Participación Ciudadana dentro del organigrama de la Secretaría de Gobierno del Estado.²² Sin embargo, la mayoría de las propuestas se redujeron a un esfuerzo de buenas intenciones que no llegaron a consolidarse con acciones emprendedoras para la creación de un programa integral de políticas públicas estatales en favor de la migración.²³

En consecuencia, el estado decide acciones más concretas sobre el tema migratorio. De este modo, en 2004 crea la Comisión de Asuntos Migratorios dentro del Congreso y la Oficina de Atención al Migrante y Participación Ciudadana a cargo de la Secretaría de Gobierno. La idea principal del gobierno estatal es que en ambas instancias se creen las bases para que los municipios tomen conciencia sobre el fenómeno migratorio, sus ventajas y problemas, de tal manera que las acciones de ambos organismos se encaminen a descentralizar la creación de políticas públicas a favor de los migrantes, para que éstas se lleven a cabo a nivel municipal.

De este deseo de descentralización se pueden concluir dos aspectos importantes. El primero, que la unidad más sensible en la expulsión de migrantes es el municipio, por lo que resulta prioritario idear áreas específicas de temas migratorios dentro de la administración pública municipal, para resolver de manera efectiva las demandas de los migrantes morelenses y sus familias. El segundo, que al apostar por la descentralización el gobierno estatal deja en claro la escasa capacidad de recursos con los que cuenta para la atención del problema. Por ello, trata de sumar esfuerzos con los municipios para brindar una mejor atención al migrante.

No obstante, la descentralización de la política migratoria también representa, por varias razones, un gran reto para las autoridades municipales. En primer lugar, es primordial acompañar la política de descentralización con una campaña de capacitación sobre temas migratorios, que incluya difundir todos los programas federales que existen para el apoyo del migrante. En segunda instancia, el tema de los recursos. En un principio se tiene que admitir como imposible destinar recursos para temas migratorios en 2005, puesto que los programas operativos anuales ya se habían diseñado y no incluyeron partidas específicas para estos rubros. Además, se debe considerar que muchos ayuntamientos no cuentan con los recursos sufi-

²²*Idem.*

²³Entrevista con el doctor Fernando Lozano, asistente a las reuniones de Diálogo Abierto. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 14 de marzo de 2005.

cientes para cubrir todas las demandas del municipio; por lo tanto, añadir el gasto para la atención al sector migratorio resultaría oneroso para las finanzas municipales.

En la actualidad, ya se cuenta con un delegado municipal encargado exclusivamente de la atención del migrante en 10 de los 33 municipios de Morelos: Tlayacapan, Jiutepec, Temixco, Yautepec, Emiliano Zapata, Tlaltizapan, Jantetelco, Tepalcingo, Axochiapan y Tlalquitenango; de los seis municipios que presentan alta intensidad migratoria, tan sólo dos (Tepalcingo y Axochiapan) tienen un delegado municipal encargado de asuntos migratorios.²⁴

COMISIÓN DE ASUNTOS MIGRATORIOS DEL CONGRESO DEL ESTADO

Como parte de los cambios provocados por la migración morelense, en junio de 2004 se crea la Comisión de Asuntos Migratorios dentro del Congreso estatal, que hacia mediados del año 2005 se encontraba en proceso de recaudar información, estadísticas y conocimientos de un tema relativamente nuevo para Morelos; se buscaba estudiar con mayor seriedad el fenómeno de la migración del estado, a fin de disponer de las herramientas necesarias para instaurar una legislación apropiada.²⁵ La Comisión de Asuntos Migratorios está integrada, desde su creación, por el siguiente grupo de diputados:

Integrantes de la Comisión de Asuntos Migratorios, 2005

<i>Cargo</i>	<i>Diputado</i>	<i>Partido</i>	<i>Distrito</i>
Presidente	Fidel Demédecis Hidalgo	PRD	Proporcional
Secretario	Cecilio Xoxocoitla Cortez	PRI	Jonacatepec
Vocal	Luis Ángel Cisneros Ortiz	PAN	Temixco, Zapata
Vocal	Julián Vences Camacho	PRD	Proporcional
Vocal	Juan Nolasco Vázquez	PRD	Ayala

Fuente: Congreso del estado de Morelos, 2005.

Dentro de los objetivos principales de esta comisión se plantea el crear una legislación sobre la Ley Orgánica Municipal, para que exista la rigidi-

²⁴Entrevista con el contador público Enrique Mejía, director de la Oficina de Atención al Migrante y Participación Ciudadana, Palacio de Gobierno, 14 de marzo de 2005.

²⁵Congreso estatal.

ría de Asuntos Migratorios en cada uno de los ayuntamientos municipales del estado. Este cambio implicará, como se menciona en el apartado anterior, una modificación de los programas operativos anuales para que se designe una partida específica para la atención al migrante. La comisión también pretende comprometer a los municipios en la realización de un censo de migrantes, que a su vez forme parte de un censo a nivel estatal, para iniciar un acercamiento con su diáspora residente en Estados Unidos.

El presidente de la comisión, diputado Fidel Demédecis Hidalgo,²⁶ declaró en una entrevista que en enero de 2005 se impulsó una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica Municipal, aprobada por la Comisión de Puntos Constitucionales y que a lo largo del periodo legislativo se someterá al Pleno, para su exposición y posterior votación. El objetivo de esta reforma, como se menciona en el párrafo anterior, es vincular a los ayuntamientos para crear una figura a nivel regiduría que trate específicamente la atención del migrante a nivel municipal y que se responsabilice de realizar el censo de migrantes morelenses.

Otro objetivo que se contempla para la regiduría es: el de implementar los programas vigentes a favor del migrante, como el Programa Paisano, el Programa 3×1, el Programa Binacional de Educación Migrante (Probem) y el Seguro Popular.²⁷ Cabe mencionar que todos los programas de Morelos en cuestiones de apoyo y atención al migrante se crean a nivel federal pero, por su diseño, algunos se operan en colaboración con instancias estatales. De esta manera se hace todavía más evidente que el gobierno de Morelos no cuenta con ningún programa a nivel estatal a favor del migrante.²⁸

La Comisión de Asuntos Migratorios auspició un seminario de información para presidentes municipales sobre la atención a migrantes, con la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el INM, la Sedesol, el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) y las secretarías de Salud y de Educación, que se celebró el 29 de noviembre de 2004.²⁹ Con estas acciones, poco a poco se llevan a cabo labores de difusión de las políticas migratorias a nivel municipal.

²⁶Entrevista con el diputado Fidel Demédecis Hidalgo, Congreso del estado de Morelos, 15 de marzo de 2005.

²⁷Los municipios que ya están inscritos dentro del programa de Seguro Popular son: Amacuzac, Jojutla, Puente de Ixtla, Tlaltizapan, Tlaquiltengango y Zacatepec.

²⁸*Idem.*

²⁹Entrevista con la licenciada María Isabel Rodríguez Gómez, secretaria técnica de la Comisión de Asuntos Migratorios, Congreso del estado de Morelos, 15 de marzo de 2005.

Oficina de Atención al Migrante y Participación Ciudadana

Se trata de una dirección que antes se llamaba Dirección General de Gestión y Participación Ciudadana y que, gracias a que el estado revalorizó los problemas de la migración de morelenses, se transformó en Dirección General de Atención a Migrantes y Participación Ciudadana por medio del decreto del 8 de septiembre de 2004, que reformó los artículos 2o., 5o., 11 y 31 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno y se publicó en el periódico oficial *Tierra y Libertad*, número 4348. La dirección depende de la Secretaría de Gobierno y se nombró Director General a Guillermo Mejía y Ruiz Velasco.³⁰

Para la organización de esta oficina, en un principio se manejaba un organigrama distinto al que ahora se encuentra vigente. Además, su plan de trabajo no pudo llevarse a cabo por falta de aprobación de recursos a pesar de lo adecuado de la idea, ya que se manejaba la opción de asignar una persona que trataría la atención a migrantes por región. Se contemplaba una división en cinco regiones con jurisdicción de cinco a nueve municipios cada una; de esta manera, se buscaba que la capacitación de los municipios se enfocara según las necesidades específicas de cada región y con sedes cercanas (cinco sedes, una por región). Se advierte entonces que existía una idea más integral para cubrir la atención de los migrantes; sin embargo, por falta de recursos –tema que se detallará más adelante– este plan no se llevó a cabo y se lo reemplazó por otro más sencillo y con el mínimo de personal necesario.

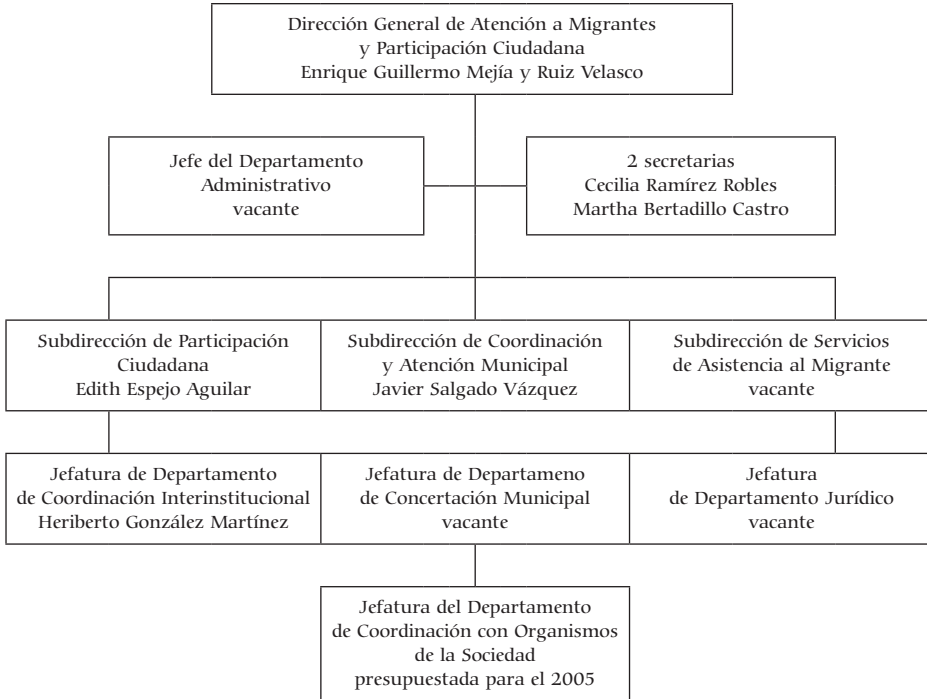
En la actualidad, esta oficina se encuentra organizada con una estructura de un total de 11 plazas, incluyendo la del director general, de las cuales sólo seis se encuentran ocupadas y en funcionamiento; cuatro siguen vacantes y una estaba presupuestada para crearse durante el ejercicio de 2005. Cabe mencionar que, de manera preocupante, la plaza de Subdirección de Servicios de Asistencia al Migrante tampoco se ha cubierto.

Dentro de este organigrama los salarios varían desde 1,999.10 pesos, que reciben las secretarías, hasta 15,793.22 pesos, que recibe el director general de la oficina; los dos subdirectores ganan 8,668.74 cada uno y el jefe de departamento 5,575.35 pesos; en total la nómina de la Oficina de Atención al Migrante y Participación Ciudadana exige 42,704.25 pesos al mes.³¹

³⁰Martínez (entrevista), citada.

³¹Mejía (entrevista), citada.

DIAGRAMA 1
**Organigrama de la Oficina de Atención al Migrante
 y Participación Ciudadana, 2005**



Fuente: Entrevista con el contador público Enrique Guillermo Mejía, marzo de 2005.

Por un mal entendido entre el diputado Fidel Demédis y el contador público Enrique Mejía, durante el ejercicio de 2005 no se aprobó en el presupuesto de egresos del estado una partida para la Oficina de Atención al Migrante y Participación Ciudadana. Por este motivo, sólo se cuenta con una partida de 500,000 pesos, destinada a la repatriación de cadáveres, traslados a Morelos de enfermos y de morelenses deportados que se encuentran en la frontera. Como se observa, la partida resulta insuficiente para realizar estas labores y el carecer de presupuesto para la administración de esta oficina agrava aún más el problema.³²

³²Idem.

En el caso de que se aprobara el presupuesto de esta oficina de manera extraordinaria, quedaría de la siguiente manera: un total de 757,108.96 pesos divididos en 420,508.96 pesos en concepto de materiales y suministros y 336,600.00 pesos en concepto de servicios generales; el presupuesto para viáticos, de 60,000 pesos, se engloba dentro de la sección de servicios generales, mientras que se adjudican 12,000 pesos para pasajes.³³ Con este presupuesto, el personal de la oficina no reúne condiciones indispensables para viajar a Estados Unidos, de tal forma que sin visitas oficiales a sus contrapartes estadounidenses, el desempeño de las acciones conjuntas puede presumirse más que escaso y los objetivos de una política en favor del migrante se observan cada vez más lejanos. También por falta de presupuesto, los viajes para visitar a la diáspora morelense se vuelven imposibles, y se dificulta conocer de primera mano las necesidades de apoyo y protección.

El primer y único acercamiento que se ha efectuado hasta el momento ha sido una visita del concejal de la ciudad de Mineápolis, Gary Schiff, al contador público Enrique Mejía. Esta reunión se llevó a cabo el 17 de abril de 2005 en la Oficina de Atención a Migrantes y Participación Ciudadana, donde se discutió la necesidad de crear mecanismos de cooperación entre ambos gobiernos para el tema migratorio y establecer una relación económica donde ambas regiones obtengan beneficios.³⁴

No existe contacto alguno por parte de esta oficina con organizaciones de morelenses dentro de Estados Unidos.³⁵ Tampoco se han realizado viajes de ningún tipo hacia Estados Unidos, por la ya explicitada carencia de presupuesto, cuya partida para pasajes y viáticos, por otra parte, es casi insignificante, a pesar de que entre los objetivos de la Oficina de Atención al Migrante y Participación Ciudadana se encuentra el de apoyar, proteger y asesorar a los migrantes. Esta función, empero, se lleva a cabo, ya que la oficina atiende a un número aproximado de 50 migrantes al mes y los asesora para la realización de trámites, en particular en las gestiones para obtener la visa norteamericana.

La inexistencia de programas estatales ha impedido cumplir con el objetivo de impulsar proyectos que contribuyan al desarrollo del migrante, de

³³*Idem.*

³⁴Comunicación electrónica con Gary Schiff, concejal de Mineápolis, 13 de abril de 2005.

³⁵Mejía (entrevista), citada.

sus familias y de su lugar de origen. Sin embargo, se comienza a dar publicidad a programas federales como el Programa Paisano, el Prohem y el Seguro Popular; además, se difunde la matrícula consular como documento oficial dentro de la República Mexicana. A pesar de que el estado cuenta con por lo menos cinco clubes, por el momento existe tan sólo un municipio registrado (Tepalcingo), en donde ya se realizaron obras con el Programa 3×1, como la mejora de caminos y una biblioteca, con una partida de 135,000 pesos para 2005.

Finalmente, se mantiene la meta de difundir entre los municipios el interés hacia el tema migratorio, además de levantar un censo de migrantes morelenses, para intentar establecer el perfil de la diáspora local y enfocar de mejor manera las políticas públicas a favor de los migrantes. Para cubrir este objetivo, ya se implementaron las primeras acciones en 2005, cuando la Dirección de Atención a Migrantes y Participación Ciudadana convocó al Taller de Capacitación para Presidentes Municipales y Funcionarios sobre la Atención a Migrantes, en el que se presentaron los programas que el gobierno federal propone para esta materia, de modo que los ayuntamientos puedan auxiliar a la población cuando lo requiera, o bien puedan remitir casos a las instancias correspondientes.

La creación de la Casa del Migrante Morelense, que funcionaría como contraparte de la Casa del Migrante Mexicano instalada en la ciudad de Mineápolis, se ha convertido en otro objetivo de esta oficina. Su creación permitiría atender las demandas de la organización dentro de Estados Unidos y derivarlas a las autoridades correspondientes; sin embargo, por el momento, todos los esfuerzos para su creación se han también paralizado por falta de presupuesto.

Un último objetivo es la publicación de un tríptico con información para el migrante morelense. Este tríptico, llamado *Guía del migrante morelense* y ya realizado, tampoco se reprodujo debido a esa reiterada carencia de recursos. La Oficina de Atención al Migrante y Participación Ciudadana tan sólo cuenta con un número reducido de ejemplares, que distribuyó en copias a los municipios, para que el propio ayuntamiento lo reproduzca y difunda entre su población; cabe mencionar que el tríptico contiene un preámbulo algo incitante para migrar.³⁶

³⁶A continuación se reproducen fragmentos del preámbulo del tríptico *Guía del migrante morelense*: “[...] la situación económica que prevalece [...] es verdaderamente difícil lo que origina que muchas comunidades [...] migren por falta de oportunidades en nuestro estado. [...]”

Por el momento, la joven Oficina de Atención al Migrante y Participación Ciudadana se encuentra prácticamente paralizada e incapaz de iniciar cualquier acción. Al no contar con presupuesto para su administración y funcionamiento, se ve imposibilitada de cumplir sus objetivos y trazarse algunos nuevos. Este es un claro ejemplo del poco interés que en realidad muestra la actual administración con respecto al tema migratorio.

ORGANIZACIONES CIVILES EN FAVOR DE LOS MIGRANTES

Ante el desinterés del gobierno de Morelos –es decir, de la administración de Estrada Cajigal– por atender a la población migrante, y de la fuerza creciente que adquiere la migración en el estado, se han creado organizaciones civiles para suplir esa apatía. Estas organizaciones no gubernamentales (ONG) emprenden acciones en favor de los migrantes y muchas veces cubren las demandas de la diáspora morelense de manera más satisfactoria que el gobierno.

Organización de la diáspora morelense

Como parte de un fenómeno masivo relativamente nuevo, resulta difícil detectar a los clubes de morelenses dentro de Estados Unidos, ya que suelen ser inestables y pequeños. A ello se une el hecho de que no constituye una prioridad para el gobierno de Morelos el organizar a su diáspora, ya que no ha destinado los recursos necesarios para la organización, del mismo modo que tampoco se contacta con los representantes de las organizaciones ni mucho menos cuenta con la capacidad suficiente para cubrir sus demandas.

Según la información oficial del estado, no se conoce ninguna organización de morelenses, ni siquiera en la población establecida en la ciudad de Miniápolis, la cual, como se mencionó al inicio del apartado de políticas migratorias, al organizarse en un club, en lugar de autodenominarse Casa del Migrante Morelense, la llamaron Casa del Migrante Mexicano. Sin embargo, no cabe duda que se conforma mayoritariamente con oriundos de Morelos.³⁷

Esta guía busca apoyarte para que, si decides salir de Morelos y México, vayas mejor preparado. Conocer tus derechos y obligaciones, en México y en Estados Unidos, te permitirá vivir y trabajar con mayor tranquilidad, bienestar y seguridad”.

³⁷Martínez (entrevista), citada.

Sin embargo, al investigar más a fondo con información de la Secretaría de Desarrollo Social y del Programa Sin Fronteras, encontramos que existen registrados cinco clubes de morelenses en Estados Unidos,³⁸ aunque se desconoce la situación actual de la mayoría. El primero es el Club de Veteranos de Tilza, establecido en Illinois, registrado por el consulado de Chicago y presidido por Juan Colín; el segundo, el Club Jalisciense en el estado de California, registrado en el consulado de San Francisco (a pesar de su nombre, representa al estado de Morelos), presidido por Sergio Zertuche; el tercero, el Club Danza los Chinelos en el estado de California, registrado en el consulado de Santa Ana, con la presidencia de Vicente Soriano; el cuarto, el Club Morelenses Unidos dentro del estado de California y registrado también en el consulado de Santa Ana, queo preside Rosa Gallardo. Sin embargo, nada se sabe sobre la situación actual de los últimos tres clubes, ya que no han mantenido contacto ni con el consulado ni con autoridades morelenses. También se menciona un Club de la Hermandad de las Ciudades Renton en el estado de Washington, registrado en el consulado de Seattle; sin embargo, según información de autoridades del consulado, no se trata de un club morelense, como se encuentra registrado en la Sedesol, sino de un hermanamiento entre la ciudad Renton y la ciudad de Cuautla, del estado de Jalisco, sin vínculo alguno con la ciudad de Cuautla del estado de Morelos.³⁹

Se sabe que el Club de Veteranos de Tilza es un club con larga tradición; sus miembros salieron de la comunidad de Tilzapotla, dentro del municipio Puente de Ixtla. Este club, establecido en Chicago, ha sido de los pocos formado por originarios morelenses que ha realizado obras de infraestructura bajo el Programa 3×1: la construcción de una biblioteca dentro de su comunidad en Morelos. Sin embargo, como lo conformaban veteranos, este club poco a poco ha ido desapareciendo.⁴⁰

Gracias a la investigación de Julián Almanza,⁴¹ se conoce la existencia de otro club de morelenses, aún no registrado. Se trata del Club Social Morelos, establecido en la ciudad de Waukegan, Illinois. De acuerdo con Almanza, Victoria Ortega, su presidenta, le ha dicho en una entrevista que el

³⁸Orozco *et al.*

³⁹Comunicación electrónica con la licenciada Ruth Pérez, miembro del consulado mexicano en la ciudad de Seattle, WA, 11 de abril de 2005.

⁴⁰Entrevista con el embajador Leonardo Ffrench Iduarte y el doctor Gabriel Efraín Castillo Hernández, Radio ACIR, Morelos, 14 de marzo de 2005.

⁴¹Investigador del CRIM.

propósito de este club es desfilarse dentro de los festejos del 16 de septiembre con el tradicional Salto del Chinelo, baile típico del estado. Las demandas al gobierno del estado han consistido sobre todo en asesoría acerca de cómo llevar la administración de un club y apoyo para la adquisición de algunos trajes de Chinelos (su precio varía entre 8,000 y 50,000 pesos por traje, según la elaboración). El objetivo del club: preservar la cultura del morelense con el típico Salto del Chinelo.⁴²

Organización civil pro migrantes dentro del estado

El desinterés mostrado por el gobierno estatal para satisfacer las demandas de los migrantes morelenses y sus familias ha llevado a la sociedad civil a organizarse para poder cubrirlas. La realidad migratoria supera, en cualquier caso, las capacidades del estado para cubrir estos temas, por ello existen en la actualidad principalmente tres proyectos civiles dentro del estado de Morelos, de gran alcance dentro de la población.

Un proyecto de impacto internacional lo llevan a cabo el embajador Leonardo Ffrench Iduarte y el doctor Gabriel Efraín Castillo Hernández; se trata de un programa de radio llamado *Sin Fronteras*, el primero dedicado a servir y comunicar a la población morelense migrante, que se transmite los martes y jueves de cinco a seis de la tarde por dos radiodifusoras dentro de Morelos y a través de Internet a nivel internacional. La emisión se propone apoyar, informar y orientar a la comunidad migrante mexicana, especialmente a la originaria de Morelos.

Este espacio abierto al diálogo ha contado con la participación de diferentes líderes, empresarios e intelectuales de la comunidad hispana dentro de Estados Unidos, además de autoridades consulares de distintas ciudades de Estados Unidos. Su función prioritaria es la de acortar la distancia entre mexicanos residentes en México y mexicanos que residen en el extranjero, ya que se realizan enlaces radiofónicos a emisoras de diferentes regiones de Estados Unidos. Este programa apoya también las iniciativas de morelenses radicados en Estados Unidos, que intentan establecer centros de comercialización de productos fabricados en el estado, para apoyar a los pequeños productores de la entidad.⁴³

⁴²Videograbación de la entrevista entre Julián Almanza (investigador del CRIM) y Victoria Ortega (presidenta del Club Social Morelos), realizada en Waukegan, Il., en enero de 2005.

⁴³Ffrench y Castillo, citada.

Otro proyecto civil en favor del migrante morelense es el establecimiento de telecentros. Este proyecto nace en enero de 2000 a partir de la idea de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Iztapalapa, junto con la organización canadiense International Development Research Centre (IDRC), que aportó el equipo necesario y otorgó un subsidio para gastos administrativos por poco más de un año. En la actualidad lo administra un grupo de jóvenes originarios de la comunidad de Tlayacapan, coordinados por Israel Alarcón Rojas.⁴⁴ No cuenta con apoyo gubernamental, que se ha pedido en diferentes ocasiones, y sus ingresos provienen del mismo servicio que ofrece, con precios sumamente bajos en comparación con los servicios particulares.

Estos telecentros son espacios donde la tecnología llega a comunidades marginadas y establece una comunicación más fácil y a un costo reducido para los familiares de migrantes; además, cuenta con servicio personalizado de capacitación y asesorías. En un principio, se habían establecido tres telecentros en la zona norte del estado de Morelos: uno en Tlayacapan, otro en Totolapan y el restante en Tlalnepantla, de los cuales sólo subsiste el de Tlayacapan. El telecentro de Totolapan, con servicios gratuitos, cerró por no ser autosostenible; el de Tlalnepantla fue afectado por la inestabilidad política que se vivió en el municipio y también se vio en la necesidad de cerrar para siempre. Sin embargo, se proyecta la apertura de otro telecentro en una comunidad llamada El Vigía, dentro del municipio de Tlalnepantla pero alejado de su cabecera municipal.⁴⁵

La dueña del balneario Las Estacas encabeza un proyecto de carácter cultural. Se trata de promover que los hijos de migrantes morelenses que hayan residido dentro de Estados Unidos desde muy pequeños, vayan a Morelos en temporada de vacaciones para aprender español y la cultura morelense,⁴⁶ un modo de mantener los lazos de identidad de los migrantes con sus comunidades de origen.

CONCLUSIONES

La migración del estado de Morelos es un fenómeno que se encuentra en pleno desarrollo y crecimiento. Por distintas razones, los mercados laborales alientan la migración desde México a Estados Unidos. La incorporación de

⁴⁴Estudiante originario de Tlayacapan, hijo de migrantes morelenses.

⁴⁵Entrevista con Israel Alarcón Rojas, telecentro de Tlayacapan, 15 de marzo de 2005.

⁴⁶Lozano (entrevista), citada.

nuevos estados a los flujos migratorios internacionales ha cambiado los antiguos patrones migratorios, establecidos en los primeros 75 años del siglo pasado. La migración ha evolucionado conforme las necesidades de ambos mercados laborales; sin embargo, esta realidad no se ve reflejada en las acciones gubernamentales del estado de Morelos.

Apenas en 2004 comienzan a darse en Morelos una serie de acciones que llevan a la creación de instituciones en favor de los migrantes. Sin embargo, estas acciones se han encaminado a promover la descentralización de los problemas migratorios hacia los municipios, en lugar de establecer un programa coordinado desde el gobierno del estado. Además, la Oficina de Atención a Migrantes no ha conseguido resultados significativos, ya que básicamente opera sin presupuesto.

Se puede concluir, en síntesis, que las acciones del estado de Morelos para atender el problema no son capaces de cubrir la realidad migratoria que vive día a día el estado; sus acciones han resultado escasas y no han tenido un seguimiento apropiado. La asignación de sus recursos se considera insatisfactoria, ya que en la actualidad el principal órgano de atención del migrante ni siquiera cuenta con un presupuesto asignado hasta el ejercicio de 2005.

El vacío dejado por el gobierno estatal es cubierto por una serie de organizaciones civiles que, poco a poco, han ido creando programas para algunas comunidades de alta migración. Desde grandes empresarios hasta jóvenes emprendedores de las comunidades expulsoras han llevado a cabo acciones para favorecer a los migrantes y sus familias. Este movimiento civil a favor de la migración constituye un fiel reflejo de la falta de éxito de las acciones del gobierno.

Finalmente, se puede decir también que la ausencia de una organización real de la diáspora morelense dentro de Estados Unidos es un fiel reflejo de la falta de interés que muestra la administración del gobernador Estrada Cajigal hacia el problema migratorio, lo que genera una acentuada desconfianza de los oriundos.

BIBLIOGRAFÍA

- CONGRESO ESTATAL: <http://www.congresomorelos.gob.mx> (consultado el 15 enero de 2005).
- CONAPO, *Indicadores económicos*: www.conapo.gob.mx (consultado el 20 de febrero de 2005).

- COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, *Boletín Informativo*, Gobierno del Estado de Morelos, 2005.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, "Indicadores Sociales Básicos" (CD-ROM, disco 1), *Plan estatal de desarrollo 2001-2006*, Secretaría de Hacienda, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Morelos, 2001.
- INEGI, *Estadísticas de Empleo Urbano 1998: México*, Secretaría de Desarrollo Económico, Cuernavaca, 2001.
- , "Indicadores básicos. Dinámica de la población", *Censo del 2000*: www.inegi.gob.mx (consultado el 20 de febrero de 2005).
- INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR, Solicitud de información a través del Sistema Integral de Solicitudes de Información. Folio 00005000065504, solicitado el 27 de octubre de 2004.
- LOZANO, Fernando, "Hogares, migración y remesas en México: los casos de Morelos y Zacatecas", ponencia presentada dentro del II Seminario internacional sobre migración, remesas y desarrollo regional, Zacatecas, 21 y 22 de septiembre de 2001.
- y Cristian Muñoz, "La migración a los Estados Unidos en el estado de Morelos", artículo sin publicar, s/f.
- OFICINA DE ATENCIÓN AL MIGRANTE Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, *Guía del migrante morelense*, Gobierno del Estado de Morelos, Secretaría de Gobierno, Oficina de Atención al Migrante y Participación Ciudadana, Cuernavaca, 2004.
- OROZCO, Graciela *et al.*, *Las organizaciones México-americanas, hispanas y mexicanas en EUA*, Fundación Solidaridad Mexicano Americana, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2000.

Políticas migratorias en el estado de Oaxaca

Patricia Pinzón

DENTRO DEL CONTEXTO nacional, Oaxaca es un estado de alta expulsión. Más de 50 por ciento de sus municipios cuenta con elevados índices migratorios, sobre todo en los de población indígena. De sus 570 municipios, 303 son expulsores, 197 mantienen un equilibrio y 70 son de atracción.¹ El fenómeno se ha intensificado en los últimos años principalmente por causas económicas: el mercado de trabajo local resulta insuficiente para absorber la fuerza laboral productiva; los bajos ingresos no cubren las necesidades básicas de las familias; los niveles de vida se sitúan muy por debajo de la media nacional y los insuficientes apoyos al campo se traducen en mayores grados de dependencia alimentaria y en el incremento de los flujos migratorios.²

En este trabajo se distinguen dos tipos de acciones: las dirigidas a los migrantes internos –quienes cambian de residencia dentro del país– y las dirigidas a los migrantes internacionales, cuyo lugar de destino –para 98 por ciento de los casos registrados en Oaxaca– es Estados Unidos. Por esta razón, partimos de la hipótesis de que las políticas del Estado hacia sus migrantes internacionales se encuentran en una etapa de desarrollo precario.

CARACTERÍSTICAS MIGRATORIAS DE OAXACA

El estado de Oaxaca representa un caso único de migración internacional, debido a las condiciones en que ésta se genera y a las consecuencias y el poder de organización subsidiarios. Según la clasificación más utilizada en estudios migratorios, el estado pertenece a la región central,³ por lo que

¹Gobierno del Estado de Oaxaca, *Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004–2010*.

²Gobierno del Estado de Oaxaca, 2004, p. 46.

³Durand y Massey, 2003, pp. 83–87. Pertenecen también a esta región los estados de Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y el Distrito Federal.

creemos que esta clasificación es relevante para comprender el fenómeno a través de la dinámica migratoria de la región y de las particularidades del caso oaxaqueño.

Los mixtecos oaxaqueños han migrado desde hace varios siglos, y se dedicaron con preferencia al sector agrícola.⁴ Desde el siglo xvii sus tierras sufrieron un proceso de privatización de la propiedad comunal que despojó a muchos indígenas de su parcela e inició un proceso de fragmentación de las comunidades.⁵ Para la identidad indígena, la importancia de la tierra y el territorio está ligada a su antigua cosmovisión, conforme a la cual constituyen el origen de la vida y el asiento de los dioses, de manera que el territorio materializa la alianza entre ambos. Así puede comprenderse que la relación entre identidad indígena y territorio es minada desde esta época, en la medida en que un indígena sin tierra ya no es propiamente tal, por lo que debe emigrar.⁶

Esta tradición no sólo pertenece a los mixtecos, también la comparten otros grupos étnicos. Los zapotecos, por ejemplo, comenzaron a emigrar a principios del siglo xx, primero al interior de la República –a ciudades como México, Veracruz y Chiapas– y después hacia Estados Unidos, en los años setenta. La mayor parte de los migrantes de esta etnia salieron de su lugar de origen por falta de oportunidades y de trabajo, pero algunos abandonaron sus pueblos también por conflictos internos y violencia.⁷ En la actualidad, en las regiones de destino, este grupo se ubica sobre todo en el sector servicios. Otros –chinantecos, chatinos, mixes, triquis, zoques– también han comenzado a emigrar hacia Estados Unidos.

El Programa Bracero –firmado en 1942– sentó el precedente más relevante para la migración oaxaqueña en su conjunto, atrayendo a migrantes temporales para la agricultura y la industria ferrocarrilera estadounidenses.⁸ Bajo este programa salieron los primeros oaxaqueños de México

⁴La ruta mixteca distingue tres fases: 1. a principios del siglo xx, la gente migró principalmente a nivel regional y a la ciudad de México, Puebla y Veracruz; 2. a mediados del mismo siglo la migración se dirigió hacia las ciudades de México y Oaxaca, e inició también hacia el noroeste de México, especialmente hacia Sinaloa. También inició la participación de algunas personas en el Programa Bracero 1942-1964, y 3. durante los años setenta se incrementó el flujo masivo de migración hacia el noroeste de México (Sonora, Sinaloa, Baja California y Baja California Sur) y hacia Estados Unidos. Véase López y Runsten, pp. 281-284.

⁵Pastor, p. 54.

⁶Velasco Ortiz, pp. 54-55.

⁷López y Runsten, pp. 291-294.

⁸Véase Durand y Arias, pp. 147-148. El primer acuerdo se firmó el 4 de abril de 1942.

hacia el país vecino, aquellos que sentarían las bases de la constitución de redes de migrantes. Después del Programa Bracero, Oaxaca disminuyó su aporte migratorio y, al finalizar dicho programa, se interrumpió el proceso de salida al exterior y se inició la migración interna hacia Sonora y Baja California para luego, desde estas regiones, continuar hacia Estados Unidos.⁹ No obstante, a finales de los años ochenta se recuperó poco a poco el nivel anterior.

Estudios realizados en los años setenta reportan ya una presencia significativa en la agricultura californiana de migrantes procedentes de Oaxaca, Morelos, Guerrero, Zacatecas y Michoacán. En esa misma década se detecta la presencia creciente de migrantes mixtecos en esos mismos campos agrícolas, bajo un patrón de movilidad indocumentada. En 1986 se aprobó la Ley de Control y Regulación de la Inmigración (IRCA, por su sigla en inglés) y casi la mitad de los oaxaqueños regularizaron su estancia en Estados Unidos.¹⁰ A diferencia de lo que sucedió con otros grupos del centro de México, quienes bajo la IRCA adquirieron la residencia permanente, los mixtecos lograron legalizar su circulación como migrantes, cruzando la frontera según las épocas de cultivo. Por esta razón, la permanencia o establecimiento de los migrantes oaxaqueños se vincularía más con la dinámica de los mercados de trabajo que con su estatus legal, ya que mientras se incorporaban a trabajos temporales su asentamiento resultaba difícil.¹¹

La década de los noventa se caracteriza por el fortalecimiento de los indígenas oaxaqueños en el noroeste de la frontera de México y el suroeste de Estados Unidos. Surgen los primeros indicios de una generación de indígenas crecidos en suelo californiano; aparecen procesos de articulación transnacional entre las comunidades de origen y destino, que se expresan en formas institucionalizadas de apoyo a proyectos productivos, festividades y participación política de los migrantes en sus pueblos de origen; se visualizan fuertes redes de migrantes y diversas organizaciones sociales y políticas de carácter local, regional y transnacional.¹² La migración reciente en la región central se caracteriza por su acelerado crecimiento y por la

⁹Los zapotecos fueron los primeros en llegar y en salir de la agricultura hacia actividades urbanas. Han sido reemplazados con el tiempo por mixtecos y triques, que llegaron después, son más pobres y aún prestan sus servicios en la agricultura. Véase Durand y Massey, p. 161.

¹⁰Runsten y Kearney.

¹¹*Idem.*

¹²Velasco Ortiz, *op. cit.*, pp. 58-59.

unidireccionalidad de los flujos. La mayoría de los migrantes oaxaqueños, por ejemplo, se dirigen a California –de ahí el apelativo Oaxacalifornia. Un elemento más a tomar en cuenta es la vinculación entre la migración internacional y la interna, en particular la que se dirige a diversas capitales estatales.¹³

Según el Censo de 2000, el aporte de la entidad al flujo migratorio nacional fue de 31.7 por ciento, cantidad equivalente a la aportada por tres estados de la región histórica.¹⁴ No obstante, la región central ha aumentado de forma notable su participación en la última década; al estado de Oaxaca corresponde la responsabilidad de 3.85 por ciento de este flujo, antecedido por los de México, Puebla y Guerrero.¹⁵

PERFIL SOCIOECONÓMICO DEL ESTADO

El estado se compone de ocho regiones: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapam, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales,¹⁶ y su población asciende a 3'438,765 personas. En 2000, se observa una reducción en la base de la pirámide poblacional; es decir, un incremento de la población en edades productivas y un incremento también en personas de la tercera edad. Esta estructura muestra una reducción de la fecundidad y un proceso de envejecimiento de la población del estado.

Uno de los elementos característicos de la población de Oaxaca es su componente indígena; se trata del segundo estado de la República con mayor porcentaje de población que habla una lengua autóctona (37.2 por ciento), tan sólo superado por Yucatán (37.4 por ciento). En el año 2000, Oaxaca registró el uso de 47 lenguas indígenas, entre las que destaca el zapoteco como la más difundida, con 33.7 por ciento del total. Le sigue el mixteco con 21.8 por ciento y el mazateco con 15.6. Estas tres lenguas representan a 7 de cada 10 hablantes de lengua indígena en el estado.¹⁷

Se observan grandes contrastes en el nivel de instrucción. En el año 2000, de cada 100 niños 81 sabían leer y escribir, cifra inferior a la nacional, de 87,¹⁸

¹³Durand y Massey, p. 86.

¹⁴*Ibidem*, p. 87.

¹⁵Durand y Massey, *op. cit.*, cuadro 10, p. 85.

¹⁶Álvarez, pp. 13-15.

¹⁷*Idem*.

¹⁸El indicador de aptitud para leer y escribir de la población se obtiene con las personas de entre seis y 14 años, edades en que se considera más adecuado recibir esa educación.

aunque el nivel de alfabetismo de la población en los distritos es muy heterogéneo. Por un lado el centro, donde se ubica la capital del estado, con un nivel no sólo por arriba de la cifra estatal (78.4 por ciento) sino también de la nacional (90.5 por ciento). Por otro, 17 distritos registran valores inferiores al promedio estatal; en el caso de Teotitlán y Juchitán, los porcentajes son inferiores a 60 por ciento.¹⁹

El total de la población económicamente activa es de 1'391,645 personas, de la cual 63 por ciento corresponde al sexo masculino y 37 por ciento al femenino (diferencia alta si se toma en cuenta que existen en el estado más mujeres que hombres). Dicho porcentaje representa 40.5 por ciento de la población y se ha incrementado en la última década en seis puntos porcentuales.²⁰ También se observa una diferencia contrastante entre la distribución del ingreso a nivel estatal y nacional; en el país, la proporción de personas que reciben uno o más salarios mínimos es de 73.9 por ciento, en Oaxaca de 47.6 por ciento.²¹

Conviene mencionar algunos datos sobre la situación de la vivienda y los servicios en el estado. La tenencia de los hogares es en su mayoría propia; no obstante, apenas 60.3 por ciento de la población posee viviendas con piso diferente al de tierra y el porcentaje con paredes de materiales sólidos es de 52.1 por ciento. En lo que a servicios básicos se refiere, 62.5 por ciento de la población cuenta con agua entubada y 45.6 por ciento con drenaje, servicios en los que Oaxaca ocupa el último lugar a nivel nacional. Para entender lo drástico de esta situación, contrasta el hecho de que en ese mismo nivel 71.8 por ciento de la población dispone de agua, drenaje y electricidad, mientras que en Oaxaca sólo dispone de dichos servicios 37.8 por ciento de la población.²²

¹⁹INEGI, 2000.

²⁰Nuevamente se observa aquí la correlación entre el tamaño de la localidad y el porcentaje de población económicamente activa, que se refleja principalmente en las mujeres, pues cuanto mayor sea la localidad se eleva su porcentaje, que alcanza 41.3 por ciento en localidades de 100,000 y más habitantes, mientras que en las de menos de 2,500, el valor es de 19.25 por ciento.

²¹Nótese el contraste: por un lado sobresale el distrito Centro, con 48.7 por ciento, porcentaje mayor al registrado en el país. Otros cuatro distritos superan el indicador estatal (23.6 por ciento). Sin embargo, en 16 distritos, menos de 15 por ciento de la población ocupada recibe este rango de salarios.

²²INEGI: www.inegi.gob.mx. En agua entubada el nivel nacional es de 84.3 por ciento, en drenaje el nivel nacional es de 78.1 por ciento, y en energía eléctrica el nivel nacional es de 95 por ciento.

SIGNIFICADO E IMPACTO DE LA MIGRACIÓN EN OAXACA

La población de Oaxaca se ubica, en el décimo lugar nacional, con el 3.5 por ciento de la población total del país. Durante el quinquenio 1995-2000, de dicha población emigraron a Estados Unidos 55,839 personas (77 por ciento hombres y 23 por ciento mujeres). De los pobladores oaxaqueños que en ese periodo decidieron emigrar a otro país, 98 de cada 100 eligieron, en efecto, el país del norte como lugar de destino.

En el contexto nacional, Oaxaca ocupa el segundo lugar en marginación, con 458 de sus 570 municipios en niveles de marginación alta y muy alta.²³ En una correlación entre el índice de intensidad migratoria y el índice de marginación de los 570 municipios de Oaxaca se obtiene un coeficiente de -0.1268 , relación negativa aunque débil.²⁴ Se aprecia una relación más clara en los municipios de menor intensidad migratoria, que presentan mayores índices de marginación que en los de mayor intensidad migratoria, cuyo grado de marginación varía.²⁵

Los fenómenos migratorios que presenta Oaxaca incluyen movimientos poblacionales definitivos; es decir, familias enteras que salen de sus comunidades de origen para radicar en forma permanente en lugares que les garanticen mejores condiciones de vida y trabajo. También se dan movimientos migratorios pendulares, esto es, que salen de su lugar de origen y después de un periodo temporal de trabajo, regresan de nuevo a su comunidad.

Con base en los registros de las representaciones diplomáticas de México en el exterior, durante el año 2003 se matricularon 52,212 oaxaqueños, de los cuales 52,096 –el equivalente a 99.77 por ciento– reside en Estados Unidos; de ellos, 52 por ciento en California y el 48 por ciento restante en Oregon, Illinois, Nueva York, Georgia, Texas, Florida, Carolina del Norte, Washington e Indiana. Un año después los registros mostraron un comportamiento similar, con un total de 48,734 matrículas y el estado de California como principal receptor.²⁶

Al analizar el porcentaje de la población residente en Oaxaca, se aprecia que 1.7 por ciento cambió su lugar de residencia a otro país en el quinquenio.

²³Conapo: www.conapo.gob.mx

²⁴Estimación propia con base en INEGI Oaxaca.

²⁵Conapo: www.conapo.gob.mx

²⁶Instituto de los Mexicanos en el Exterior: www.ime.gob.mx

nio 1995-2000. De este porcentaje, 84.3 por ciento sigue en el extranjero, mientras que 9.4 por ciento regresó a Oaxaca. A nivel nacional, la población migrante internacional presenta un comportamiento similar: con una proporción de población migrante de 1.7 por ciento, aunque con mayor índice de retorno (17.4 por ciento).²⁷

Los movimientos migratorios, clasificados por sexo y tipo, presentan características específicas: la migración internacional es principalmente masculina (66 de cada 100 migrantes); en cambio, la interestatal e intermunicipal es mayoritariamente femenina. De cada 100 personas que cambiaron de municipio, 53 pertenecen al sexo femenino y 47 al masculino; respecto a los que cambiaron de entidad, 51 corresponden al femenino y 49 al masculino. Ya dentro de la entidad, 79.9 por ciento de los migrantes internacionales tienen entre 15 y 34 años, mientras que la población de 50 y más representa solamente 2.3 por ciento y la de 0 a 14 años 4.3 por ciento.²⁸

La población con cinco y más años en la entidad, pero que cambió de residencia, registra como principales causas de la migración: la reunificación familiar (24.1 por ciento), la búsqueda de trabajo (12.7 por ciento) y el cambio de lugar de trabajo (9.2 por ciento). A nivel nacional se presenta un esquema similar, donde el parámetro de otras causas se ubica en tercer lugar con 13.9 por ciento.

La entidad –con grado medio de intensidad migratoria– presenta características similares al fenómeno migratorio a nivel nacional. No obstante, las particularidades de la organización poblacional del estado configuran las políticas migratorias del mismo.

POLÍTICAS MIGRATORIAS DEL ESTADO

Oaxaca ha tomado conciencia de que debe atender un creciente problema migratorio. Para ello, cuenta con políticas –tanto internacionales como interestatales– que intentan darle solución y en las que participan instancias estatales, en ocasiones en coordinación con distintas dependencias federales, municipales y organizaciones de migrantes. Para analizarlas, es necesario realizar una diferencia entre las políticas y lo político, tal vez el

²⁷INEGI, 2000.

²⁸*Idem.*

punto más delicado en una evaluación de las políticas migratorias del estado. La coyuntura política ha catalizado históricamente ciertos temas, políticas y programas sólo impulsados durante el tiempo que dura “el momento”.

El estado de Oaxaca presenta una combinación de “momentos” y programas concretos, de palabras sin acciones por un lado y de acciones concretas por el otro; de giras y “promoción” del fenómeno migratorio por cuestiones políticas y de programas concretos que atienden el tema, y que además se practican con continuidad en el tiempo. Sería tan ilusorio hablar de una política integral dentro del estado de Oaxaca como hablar de una política inexistente. Dicha política existe, aunque incipiente y se origina en los distintos grados de interés, por un lado y; por otro, en la falta de herramientas para instrumentarla; así como en fenómenos económicos, políticos y de otra índole que en ocasiones quedan fuera del control del gobierno.

Se presentan en este apartado las políticas que ha emprendido el gobierno de Oaxaca, y se evalúa su alcance con el fin de entender sus fortalezas y debilidades para luego recomendar acciones que puedan encaminar al estado hacia una política migratoria integral. El análisis se divide en tres partes: en la primera se mencionan los programas que existen a nivel federal y que cuentan con la participación del gobierno de Oaxaca; en la segunda, se analizan las acciones emprendidas por el gobierno del estado; y en la tercera, se mencionan instituciones que de una u otra manera contribuyen a la política migratoria. Finalmente, se concluye con una estimación del grado de desarrollo de la política migratoria del estado.

PROGRAMAS FEDERALES CON PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO DE OAXACA

Un primer nivel de cooperación en materia migratoria se expresa con la participación de los estados en los programas que implementa el gobierno federal. En ellos se ve primero el interés del estado por incorporarse al programa y, una vez dentro del mismo, por implementarlo de la mejor manera con las herramientas a su alcance o, en caso de necesidad, con su creación. En algunos casos, el estado maximiza los beneficios de los programas federales y dicha entidad, como instancia ejecutora, supone un fuerte potencial para trabajar sobre la política migratoria.

Programa 3×1 para Migrantes

El 3×1 para Migrantes tiene como objetivo apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, para concretar proyectos mediante la unión de recursos de la Federación, estados, municipios y migrantes. Sus objetivos específicos son: el impulso a las iniciativas de migrantes, la canalización de las propuestas de inversión hacia las comunidades de alta migración y pobreza, y el fomento de los lazos de identidad de los mexicanos en el exterior con sus comunidades de origen.

Oaxaca se compone de 511 localidades (199 de muy alta marginación y 312 de alta marginación) y 75 microrregiones y forma parte de este programa, mediante el cual se han realizado hasta la fecha 80 proyectos que se distribuyen de la siguiente manera: 80 por ciento en la Mixteca (nótese que de los 511 municipios de alta y muy alta marginación, 60 por ciento se ubican en esta región), 15 por ciento en los Valles Centrales y 5 por ciento en la Cañada.

El procedimiento para la aprobación de un proyecto 3×1 comienza con una solicitud de apoyo para incluir determinada obra en el programa; la parte solicitante se compromete a aportar la fracción correspondiente a 25 por ciento de dicho proyecto y se establece también un anexo técnico con las generalidades de la obra. Después se procede a la liberación de recursos, a la que se da seguimiento hasta llegar al cierre de la operación.²⁹ La ventanilla del migrante es el Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (IOAM) y el proceso, desde que la solicitud llega a dicha instancia hasta que el Comité de Validación da respuesta, demora alrededor de tres meses. El número promedio de proyectos gestionados en los últimos años –de 2002 a 2004– fue de 30 anuales y para 2005 se esperaban entre 40 y 45.³⁰

En lo que se refiere a la naturaleza de las obras, se registran en ocasiones diferencias entre las partes;³¹ por ejemplo, ciertas comunidades con difícil acceso al agua potable piden la construcción de palacios municipales o salo-

²⁹Para llevar a cabo este proceso, existe un Comité de Validación presidido por un delegado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), un representante del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (Coplade), el coordinador de la Estrategia de Microrregiones y un coordinador por parte de los migrantes.

³⁰En 2002 se gestionaron 22 proyectos; en 2003, 28; en 2004, 30. Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social delegación Oaxaca.

³¹Por "partes" se entiende cada uno de los actores que participan en el Programa 3×1 para Migrantes: gobierno federal, gobierno estatal, gobierno municipal y organizaciones de migrantes. Este caso se refiere a los problemas entre el municipio y el gobierno estatal.

nes de fiestas. Las autoridades se enfrentan a menudo al dilema de aceptar o rechazar las obras, aunque en general terminan aceptando la obra propuesta por los migrantes,³² elemento esencial de su identidad comunitaria, y por ende, de su forma de vida. Para solucionar este problema se organizan Talleres de Planeación Participativa –consistentes en técnicas grupales que permiten un autodiagnóstico– para sensibilizar a la población solicitante de dichos proyectos; paulatinamente, las obras se reorientan hacia proyectos de infraestructura, lo que se comprueba al comparar los ejercicios fiscales 2003 y 2004 (publicados en su página de Internet por la Secretaría de Desarrollo Social).³³ En ellos se aprecia cómo, a diferencia de 2002, con una mayoría de obras de carácter social, en 2004 predominan las de infraestructura.

No obstante, hace falta analizar si 30 proyectos por año responden a las necesidades del estado; la migración internacional, además, surge principalmente de tres regiones: Mixteca, Valles Centrales y Sierra, y sólo la primera tiene amplia presencia en el programa. Se aprecia entonces un sesgo en su desarrollo, que coincide con el hecho de que en otros programas del gobierno existen regiones ignoradas por no contar siquiera con oficinas regionales para realizar ciertos trámites o aun con la información oportuna. Al limitarse al migrante los instrumentos para la implementación de una política, su existencia se vuelve inservible. Debería hablarse, entonces, no de falta de programas sino de desigual acceso a los mismos.

Quienes en Oaxaca pueden aspirar a la construcción de obras, lo hacen por lo general en más de una ocasión. De las 22 obras realizadas en Oaxaca en 2002, sólo 13 municipios se beneficiaron; 20 en 2003 con 28, y otros tantos con 30 en 2004, dentro de un universo de 158 que registra algún grado de migración –medio, alto o muy alto. Durante los tres años, se benefició en promedio a 3.07 por ciento del total de municipios del estado.³⁴ De ellos, 8.9 por ciento de la población objetivo.³⁵

Sin duda, el Programa 3×1 para Migrantes es hasta el momento una de las políticas con resultados tangibles, con apoyo y colaboración de los distintos niveles de gobierno, con ejercicios fiscales claros y comprobables. Aun así, se aprecia que sólo tres de los 30 municipios con muy alta migración en

³²Entrevista con el antropólogo Gerardo Garfias, encargado del Programa 3×1 para Migrantes en Oaxaca, 16 de marzo de 2005, Oaxaca.

³³Sedesol: www.sedesol.gob.mx

³⁴Estimación propia con base en información proporcionada por la Sedesol.

³⁵*Idem.*

el estado figuraron en el Programa 3×1 para Migrantes durante los tres años de participación de Oaxaca en dicho programa.

Al comparar las cifras con el total nacional, observamos que en 2003 se realizaron 899 proyectos en 18 estados; de ellos, 28 en Oaxaca, lo que representa 3.11 por ciento del total. Al comparar la cifra financiera total de distintos estados, la aportación de Oaxaca (15'722,178 pesos) supera incluso a un estado con tradición migratoria, Guanajuato (13'923,281 pesos); y sólo los estados de migración tradicional superan a Oaxaca en monto (Zacatecas, Jalisco, Michoacán y San Luis Potosí), por lo que se puede concluir que, a nivel nacional, su participación en el Programa 3×1 para Migrantes es relevante.

Programa Binacional de Educación Migrante (Probem)

El Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) dirige dos proyectos con el objeto de atender a la población migrante. Ambos constituyen iniciativas federales: el primero consiste en un programa binacional en materia educativa entre México y Estados Unidos, Programa Binacional de Educación Migrante (Probem) y el segundo en un programa que atiende al migrante interestatal dentro del estado de Oaxaca, Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (Pronim).

El Probem funciona bajo cuatro ejes temáticos: 1. Información y difusión; 2. Intercambio de maestros; 3. Acceso a las escuelas, y 4. Apoyos educativos, culturales y sociales a los niños migrantes.

El estado de Oaxaca, a través del IEEPO, participa anualmente –desde 1995– con 10 maestros por año para los niveles de educación básica, y proporcionando a los seleccionados el transporte aéreo (México-Estados Unidos-México), un seguro contra riesgos y la capacitación; Estados Unidos proporciona hospedaje y alimentación, traslado interno y salario.

Los distritos de los estados que han tenido mayor presencia de maestros oaxaqueños son: California, Oregon, Pensilvania, Florida, Alabama, Arizona y Seattle. El intercambio se realiza en dos etapas: en la primera, los maestros viajan a Estados Unidos por periodos de tres a seis semanas (durante los meses de junio y septiembre) para colaborar sobre todo como asistentes en los salones de clase, asesores de alumnos o titulares de grupo. En la segunda, maestros estadounidenses visitan durante una o dos semanas las escuelas de donde provienen sus alumnos mexicanos, para acercarse a la

cultura de los niños que atiende cotidianamente y para profundizar sus conocimientos sobre el sistema educativo mexicano.

El Prohem significa un ejercicio interesante, aunque suelen plantearse dos observaciones al programa. La primera, si 10 maestros resultan suficientes para cumplir con sus objetivos, ya que cada vez emigran más familias enteras y niños y jóvenes van en aumento, no así el número de maestros en el intercambio; por tanto es aconsejable revisar este punto y aumentar, seguramente, el universo de docentes participantes en este programa. La segunda señala que se escogen 10 de las 30 solicitudes recibidas en promedio, en parte porque muchos de los maestros se ven limitados por no hablar el idioma inglés. Valdría la pena que el gobierno del estado realizara un esfuerzo para proporcionar capacitación y aumentar el número de maestros participantes en el programa; de todas maneras, los objetivos han sido satisfactoriamente alcanzados por la población atendida. La participación de Oaxaca en 2003 fue de 3.70 por ciento de los 21 estados participantes; con el envío de 10 maestros se considera aceptable, aunque moderada en comparación con otros estados.

El IEEPO cuenta también con un Departamento de Atención a Educación Migrante, que implementa el programa federal Pronim, que brinda atención educativa a hijos de jornaleros agrícolas migrantes en los centros escolares ubicados en campamentos agrícolas y en comunidades de origen en los 15 estados donde se implementa.

A través de este programa se brinda asesoría técnico-pedagógica a los equipos técnicos estatales y capacitación al personal docente para el uso y aprovechamiento de materiales educativos, con el propósito de que las entidades brinden servicios educativos de calidad. En el estado, el programa atendió a 732 alumnos en el periodo enero-junio y a 980 en el periodo mayo-diciembre de 2004. Estos programas federales con participación del estado de Oaxaca intentan atacar el problema educativo entre la población migrante; luego se observará que en ocasiones la atención no resulta del todo efectiva debido a cuestiones que se señalarán más adelante.

Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas

La población jornalera agrícola migrante supone un grupo social en situación de excesiva penuria: 99.2 por ciento de los jornaleros son extremadamente pobres y su migración “forzada” se debe a la imposibilidad de sobre-

vivencia cotidiana en el lugar de origen.³⁶ Por lo general, emigran familias enteras: 50.6 por ciento de los jornaleros son mujeres y sus hijos, los cuales tan pronto aprenden a caminar se integran al trabajo, de forma que cerca de la cuarta parte del ingreso familiar proviene del ingreso del trabajo infantil.³⁷ Al emplearse, los hijos abandonan con facilidad la escuela; después de seis horas de trabajo en el campo bajo un sol ardiente difícilmente asisten a las aulas, de modo que una cuarta parte de los niños y niñas jornaleros no se presentan a clases. En la actualidad, el sector infantil migrante –entre los 6 y 14 años de edad– representa al menos 370,000 niños(as); se considera que 20 por ciento del rezago educativo en el nivel primario en el país se concentra en este sector de la población.³⁸

Se estima que existen 200,000 jornaleros agrícolas migrantes en el estado de Oaxaca³⁹ y se han identificado 184 municipios expulsores ubicados en las regiones Mixteca, Valles Centrales, Sierra Sur y Costa; en su mayoría, estos jornaleros trabajan como pizcadores de café y cortadores de caña. Insertas en procesos de migración temporal anual, las familias jornaleras oaxaqueñas pierden presencia social, económica y política en la comunidad. En ocasiones, sus integrantes son nombrados por la Asamblea del Pueblo para ocupar algún cargo público y, al no contar con los recursos para regresar, se vuelven objeto de sanciones y desprecio por parte de la población. A veces, el jornalero no cumple con los tequios por estar fuera del estado y a su vuelta le dan la lista de adeudos para su pago.⁴⁰

El Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (Pronjag) es un mecanismo gubernamental administrado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores migrantes estacionales. El programa destina su presupuesto a subsidiar proyectos de vivienda y saneamiento, acceso a servicios de salud, alimentación, cultura, recreación y capacitación. El Pronjag funciona en dos niveles: con los empleadores en el lugar de destino y con los jornaleros en el lugar de origen. Los jornaleros migrantes del sur de México siguen varias rutas; la del Pacífico la recorren jornaleros pendulares desde Oaxaca y Guerrero en dirección

³⁶Mármora.

³⁷Díaz Cruz, 1994.

³⁸SEP, CGEIB, Proyecto: Fomentar y mejorar la educación intercultural para los migrantes, 2003, citado en Ricardo Díaz Cruz, *op. cit.*, p. 16.

³⁹*Ibidem*, p. 24.

⁴⁰*Ibidem*, p. 20.

hacia Sinaloa, Baja California Sur y Nayarit por periodos de cinco a siete meses.

El programa ha funcionado en Oaxaca desde 1992⁴¹ y durante trece años ha impulsado acciones de inversión en las comunidades; entre sus fortalezas se encuentran el enorme interés y participación de la población jornalera, la capacidad y experiencia institucional para el desarrollo de acciones, la integración de instituciones federales, estatales y organizaciones de la sociedad civil en proyectos en beneficio de los jornaleros y un conocimiento profundo de las zonas migrantes y de la población jornalera.⁴² Entre sus debilidades principales destacan: las carencias presupuestales del programa y la falta de certidumbre institucional para un periodo que permita planeación a mediano plazo; la diversificación de las tendencias migratorias, que actualmente presentan nuevos escenarios y retos; el crecimiento demográfico; el rezago de la población jornalera y el aumento de la demanda social a un ritmo superior a la oferta y al crecimiento del Pronjag.⁴³

En esta investigación se señala un peligro, más que una debilidad, en lo que respecta a la población infantil dentro de este programa. Si bien el trabajo de los niños contribuye con cerca de un cuarto del ingreso de las familias jornaleras, los efectos en educación y capital humano son preocupantes y, de no tomarse correctivos inmediatos, se perpetuarán condiciones precarias de desarrollo entre dicha población.

Actualmente existe una propuesta concreta –en el marco del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)– con el objetivo de transparentar el mercado de trabajo agrícola a través de tres acciones: eliminar a los enganchadores, promover un salario decente y eliminar el trabajo infantil. Como etapa inicial, se desarrolla el Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interna (SAEMLI) con recursos de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), proyecto llevado a cabo por el Sistema Nacional de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y que opera a través de los Servicios Estatales de Empleo. En dicho proyecto se realizan acciones de capacitación para el trabajo y se otorgan apoyos económicos de capacitación y traslado a las zonas de atracción. Se intenta establecer una relación del grupo oferente de su fuerza de trabajo desde la comunidad de origen

⁴¹Inició en 1989 en Sinaloa.

⁴²Sedesol, "Pronjag en Oaxaca, Programa de Mediano Plazo. 2002-2006", 2002, citado en Ricardo Díaz Cruz, *op. cit.*, p. 49.

⁴³*Idem.*

con la empresa agrícola que demanda la mano de obra. También otorga capacitación en las zonas de atracción. Sin embargo, no se ha instrumentado ninguna medida para suprimir del programa a la población infantil, cuando dicha población debería ser eliminada de manera absoluta y sin condicionantes de ningún tipo.

Cabe resaltar la labor de algunas autoridades municipales que han tomado cartas en el asunto. En algunas comunidades, como San Francisco Logueche, se han establecido acuerdos que prohíben la migración de la población infantil hasta que concluya cuando menos la enseñanza primaria o secundaria; incluso se imponen multas a aquellos padres que se lleven a sus niños, pero estos acuerdos se cumplen relativamente. En otros municipios –pertenecientes en general a las regiones de Valles Centrales y Sierra Sur, que emigran hacia la costa para el corte del café– los enganchadores y contratistas deben solicitar un permiso a la autoridad municipal para llevarse a la gente.

Por otro lado existen comunidades, especialmente en la región de Valles Centrales, en las que las autoridades se involucran y han generado el cargo de Regidor de Jornaleros Agrícolas, como parte del cabildo que es nombrado por la población, de manera autónoma. Este regidor realiza actividades en colaboración con el Pronjag en beneficio de los jornaleros de la localidad.

Destaca el alcance de las autoridades municipales en casos de accidentados, fallecidos o desaparecidos, situaciones en que se movilizan ante las diversas instancias para solicitar ayuda y otorgar apoyos vehiculares y económicos.⁴⁴ Aun así, la población jornalera carece de atención en las comunidades en donde es minoría, ya que las autoridades municipales se orientan a trabajar “con los que se quedan”.⁴⁵

Queda mucho por hacer en esta materia. Las instituciones del sector educación y salud y en concreto la Secretaría de Desarrollo Social promueven la incorporación de las familias jornaleras al Programa Oportunidades, pero podrían promoverse otras acciones como, entre otras, el otorgamiento de apoyos a las mujeres para micronegocios, créditos para los padres de familia o fortalecimiento de la economía campesina.⁴⁶ Al lado de las propuestas de cada una de las instituciones involucradas, es necesario especifi-

⁴⁴Díaz Cruz, *op. cit.*, p. 51.

⁴⁵*Ibidem*, p. 50.

⁴⁶Entrevista con el licenciado Ricardo Díaz Ruiz, coordinador estatal del Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas, 14 de marzo de 2005.

car los medios por los cuales esas iniciativas se instrumentarán, para evitar caer en la demagogia y volverlas inviables.

Programa de Trabajadores Temporales Agrícolas con Canadá

El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales con Canadá surge como iniciativa de los gobiernos de México y Canadá en 1973, firmándose el acuerdo de entendimiento al siguiente año. El objetivo del programa es beneficiar a ambos países mediante la contratación de trabajadores agrícolas temporales mexicanos, a fin de satisfacer la demanda de ese sector del mercado laboral canadiense.

El 22 de abril de 2005 y en el marco de este programa, 1,555 trabajadores oaxaqueños se trasladaron a Canadá, donde se emplearon en cultivos de tabaco, fresa, manzana, ging seng, verduras, cereales, en viveros, emparadoras y en la apicultura. Para el reclutamiento de trabajadores se han establecido oficinas en distintas regiones del estado; sin embargo, no existe una oficina de reclutamiento en la Sierra, región expulsora, lo que revela una debilidad de este programa y no permite hablar de una política integral.

Programa Vete Sano, Regresa Sano

En el año 2001 se creó el Programa Vete Sano, Regresa Sano, dentro del Programa Nacional de Salud 2001-2006, para atender la demanda de servicios de salud a las familias de migrantes, protegerlas en su lugar de origen, durante el traslado y en su lugar de destino nacional e internacional. A partir de 2004 participan todos los estados a excepción de Baja California Sur. La instrumentación del programa se da mediante la cooperación intersecretarial en México,⁴⁷ y a nivel internacional mediante la coordinación entre la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Salud, la Iniciativa de Salud México-California y la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos. El programa se lleva a cabo a través de 16 estrategias, que incluyen desde planes de vacunación o prevención de diarreas hasta planificación familiar.

⁴⁷Servicios Estatales de Salud, dependencias de la administración pública federal como la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría del Trabajo, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, Instituto Mexicano de la Radio, Secretaría de Relaciones Exteriores, El Colegio de la Frontera Norte, Confederación Nacional de Oficinas de Atención al Migrante y la Mesa de Salud de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

En Oaxaca, el programa opera desde hace dos años y cuenta al día de hoy con un presupuesto de tres millones de pesos, cifra que se utiliza de modo progresivo, según lo requieran las actividades cotidianas; se solicitan fondos, por ejemplo, para la brigada dental que acude a lugares de concentración de migrantes. También se trabaja con grupos de salud en Estados Unidos y con jornaleros en Canadá.⁴⁸ ¿Pueden considerarse suficientes, dada la magnitud del programa, los fondos de que dispone? ¿Se participa con eficacia en este programa federal?

Programa Paisano (Instituto Nacional de Migración, delegación Oaxaca)

El Programa Paisano es coordinado por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración; su objetivo es que los migrantes que regresan reciban un trato responsable y que se superen las prácticas viciadas que hasta la fecha no han podido erradicarse.⁴⁹ En el caso de Oaxaca, la delegación del Instituto Nacional de Migración en el estado coordina las actividades de este programa, y existe una relación estrecha entre esta dependencia y el IOAM, así como colaboración cercana con otras dependencias del gobierno estatal.

PROYECTOS, PROGRAMAS E INSTANCIAS A NIVEL ESTATAL

A nivel estatal, se han llevado a cabo dos acciones con el propósito de fortalecer la gestión en torno al tema migratorio. La primera de ellas fue la creación en 1998 de la Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño (CEAMO) –convertida recientemente en el IOAM– y la segunda, la creación de la Comisión de Asuntos Migratorios en el Congreso del estado de Oaxaca.

La Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño

En junio de 1999 se creó la CEAMO como resultado del Coloquio Internacional de Políticas Públicas de Atención al Migrante, realizado en mayo de ese mismo año, con el objetivo de coordinar, supervisar y evaluar la atención proporcionada al problema migratorio, mediante la utilización de esfuerzos

⁴⁸Información proporcionada por la doctora Teresa Gutiérrez, coordinadora en Oaxaca del Programa Vete Sano, Regresa Sano, 17 de marzo de 2005.

⁴⁹Programa Paisano: www.paisano.gob.mx. Participan en este esfuerzo de coordinación intersecretarial 15 secretarías y seis dependencias del Poder Ejecutivo federal.

y recursos de las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal que pudieran destinársele, así como para obtener la coordinación y apoyo de las instancias federales, estatales y municipales, además de las organizaciones de migrantes y organismos del sector social y privado, con metas a corto, mediano y largo plazos.

Sus metas se establecieron desde un principio: procurar la atención de la población y las comunidades migrantes oaxaqueñas en lo vinculado a derechos humanos y protección jurídica; fortalecimiento de la identidad, la cultura y el acceso a la educación; desarrollo económico, salud y seguridad social. Para ello se debía coordinar, supervisar y evaluar las acciones a seguir con las dependencias y entidades de la administración pública estatal, federal y municipal.⁵⁰

El organismo dependió en sus inicios de la Secretaría General del estado y luego de la Secretaría de Asuntos Indígenas; en la actualidad es un órgano independiente. Con el cambio de gobierno del estado, en 2004, se intentó dar mayor presencia al tema migratorio y la CEAMO se convirtió en el IOAM, que atiende a diario a un promedio de 20 a 25 migrantes con un personal de entre 30 y 35 personas divididas en cuatro áreas.

El área jurídica da apoyo a los migrantes y sus familias. Sus principales actividades son el traslado de enfermos, la repatriación de cadáveres, el apoyo en la búsqueda de extraviados o el otorgamiento de pensiones alimenticias; en este último caso, sólo 5 por ciento de las demandas obtienen respuesta debido a la dificultad para localizar a las personas en el extranjero. Durante 2004 se repatriaron 226 restos mortuorios.

El departamento también se ocupa de la situación jurídica de personas detenidas en distintos centros de readaptación social en Estados Unidos, a quienes con frecuencia se acusa de ingreso ilegal, posesión de sustancias controladas, homicidio, tráfico de personas, conducción en estado de ebriedad y falsificación de documentos.⁵¹ Todos los trámites se realizan ante los consulados de México en el exterior, mediante un proceso que comienza con un oficio elaborado por el instituto y dirigido a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la que a su vez remite el expediente al consulado correspondiente. En casos de extrema urgencia, el instituto puede acudir directamente al consulado.

⁵⁰Ruiz García, *op. cit.*

⁵¹Murat.

El IOAM cuenta también con un área de Vinculación con Organizaciones, encargada de promover y difundir los programas existentes. Entre otras actividades, el instituto acude a las comunidades de mayor expulsión, advierte de los peligros que significa el emigrar y explica los programas mediante trípticos u otros instrumentos de apoyo. También se realizan concursos, en especial entre niños, para que tomen conciencia de los problemas en Oaxaca.

El área de investigación se encarga de vigilar la participación del instituto en foros sobre política migratoria, que se han realizado en diversas ciudades del país y organiza conferencias cotidianas a fin de analizar el fenómeno en la entidad. Esta área recaba información, realiza publicaciones y difunde el tema migratorio a través de talleres, teatro, cine o exposiciones fotográficas, con el objeto de sensibilizar sobre su problemática; cuenta con un centro documental que reúne la mayoría de los trabajos de la migración y material hemerográfico actualizado.

En la actualidad se realiza un censo de migrantes por municipio, cuando antes se distribuía para dicho fin un documento entre las autoridades municipales, sin que a menudo las entidades contaran con la información requerida; a raíz de ello, se pensó en recorrer casa por casa para revisar el número de migrantes expulsados. Los objetivos específicos del censo son tres: 1. obtención de un diagnóstico estatal lo más apegado posible a la realidad; 2. vinculación del instituto con la comunidad migrante, y 3. localización en caso de emergencia.

El área de Planeación, Vinculación y Estrategia Financiera se encarga de la gestión del instituto; planea y coordina actividades con organizaciones de migrante; se ocupa de la gestión institucional con autoridades y el enlace interestatal y binacional; y coordina los programas de apoyo a migrantes como el 3×1. El instituto realiza permanentemente acciones en favor de los migrantes oaxaqueños y sus familias; en 2004 gestionó el traslado a sus lugares de origen de los restos de 226 personas fallecidas en el extranjero o en otras entidades del país.⁵² A solicitud de familias oaxaqueñas, se realizaron también las gestiones correspondientes para localizar en diversos estados del país y de Estados Unidos a 86 migrantes que no se habían comunicado con sus familias. En trámites más complejos, como el otorgamiento de pensiones alimenticias, 95 por ciento de los casos no tiene, sin embargo, respuesta.

⁵²*Idem.*

Se resalta aquí la labor del Departamento de Investigación del instituto, responsable de documentar y dar seguimiento al fenómeno migratorio de la entidad y cuyo proyecto del Censo Estatal genera justificadas expectativas. De igual forma, el instituto, como ventanilla del Programa 3×1 para Migrantes y con labores concretas de información y difusión en los municipios del estado, ha logrado un mayor acercamiento respecto a la problemática migratoria.

No obstante, se aprecian en el instituto algunas limitaciones. Primero, al ser Instituto de Atención al Migrante Oaxaqueño,⁵³ debería contar con un mayor presupuesto que la anterior coordinación; el actual sólo llega a 6'161,204 pesos.⁵⁴ Se aprecia también en ocasiones falta de continuidad –e incluso falta de información– en los proyectos y no entre el personal antiguo –en su mayoría, con mejor conocimiento del tema–, sino desafortunadamente entre los dirigentes de las organizaciones, que muchas veces ocupan dicho lugar debido al parentesco o las buenas relaciones.

A pesar de la alta coordinación institucional a nivel estatal entre el IOAM y otras dependencias, no existe registro en el primero de los acuerdos de colaboración firmados en años anteriores; tampoco información o resultados por escrito y de dominio público, lo que vuelve incierto –no por ello inválido– el alcance de dichos acuerdos. De existir la información, habría también un seguimiento y análisis de los acuerdos para su constante mejora y adaptación a la dinámica del fenómeno. De lo contrario, aquéllos resultan obsoletos.

En general podemos ver la creación y evolución de la anterior oficina y actual IOAM como una acción esencial para un estado que desea mantener relación con su diáspora y responder a las necesidades que plantea. Vemos así que los objetivos –aunque con limitantes– se han alcanzado parcialmente y se trabaja diariamente para atender a la cada vez mayor comunidad migrante.

Comisión de Asuntos Migratorios

Una segunda acción consistió en el establecimiento, durante el sexenio del gobernador José Murat, de la Comisión de Asuntos Migratorios dentro

⁵³Se hace referencia al cambio en jerarquía al pasar de oficina a instituto.

⁵⁴Dato proporcionado por la Comisión de Asuntos Migratorios del Congreso de Oaxaca.

del Congreso de Oaxaca. La comisión está integrada por cinco diputados y cinco suplentes, encargados de velar por las acciones derivadas del tema migratorio. Hoy sus integrantes celebran reuniones cada 20 o 30 días para plantear los problemas y buscar una solución. Esta comisión recibe distintas quejas a través de medios de comunicación, relatos de paisanos, módulo de atención en el aeropuerto, entre otros. Existe cierta coordinación entre la comisión y el IOAM, aunque el presupuesto limita a este último. Entre las prioridades de la comisión destacan: 1. el trato que reciben los oaxaqueños al llegar al aeropuerto internacional; 2. el trato y atención que se da a los migrantes que van al norte por parte de distintas instancias, como la Patrulla Fronteriza (para este punto se realiza un trabajo conjunto con el Congreso de la Unión, con el que se mantiene a diario amplia comunicación), y 3. los problemas que registran los migrantes que vienen del sur.

El estado cuenta actualmente, por tanto, con una instancia dentro del Poder Ejecutivo y otra dentro del Legislativo, combinación esencial para cualquier estado que intente realizar acciones y responder a demandas en materia migratoria.

Otras instancias que colaboran con la política migratoria

Ante la cantidad de problemas derivados de la cuestión migratoria, las instancias pertinentes no alcanzan a atenderlas, por ello existen instancias que colaboran de distintas maneras; en esta investigación detectamos dos que han sido relevantes para el desarrollo de la política migratoria en Oaxaca: la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca (CEDHO) y la Dirección General de Población (Digepo), cuya labor ha contribuido a la difusión del tema y constituye una herramienta clave para quienes construyen la política migratoria en el estado.

Migración y derechos humanos

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca considera a los migrantes como uno de los sectores más vulnerables tratados por dicha instancia (niños, mujeres, grupos indígenas, reclusos, discapacitados, adultos mayores, etcétera). Como parte de su labor, la comisión realiza talleres,

jornadas, pláticas y conferencias sobre el tema, en ocasiones en colaboración con el IOAM. De igual forma, elabora y distribuye información importante como la Cartilla de Derechos Humanos del Migrante.

No obstante, su labor más representativa hacia esta comunidad la constituye la lucha en favor de los derechos humanos del migrante, en virtud de la cual se realizan investigaciones sobre las quejas recibidas y se les da seguimiento hasta encontrar a los responsables de su violación.

Muchas de las violaciones a los derechos de los migrantes se dan dentro de la República Mexicana y allí realiza su trabajo la comisión. Ejemplo de ello fueron las recomendaciones 6 y 35, emitidas en los estados de Sinaloa y Baja California en 2003 y 2004, respectivamente, por los organismos de derechos humanos de cada estado, ante la presión y denuncia de la comisión por los hechos registrados. Para evaluar y exigir el respeto a los derechos humanos de los mexicanos en Estados Unidos, se debe empezar por evaluar y exigir el respeto a sus derechos dentro de su propio país. La comisión ha colaborado también con la cuestión migratoria por medio de instrumentos que fomentan una política de respeto a los derechos de los migrantes, que debe efectivizarse en el país, al tiempo que se exige en el exterior.

Migración y política de población

Por su parte, la Dirección General de Población (Digepo) es un órgano descentralizado encargado de tres líneas principales de acción: 1. Migración y medio ambiente; 2. Investigación sobre población; y 3. Educación y comunicación.

Este organismo carece de facultades para establecer programas y políticas de atención al migrante. Sin embargo, realiza la investigación indispensable para quienes implementan dichas políticas y abarca, principalmente, temas sobre migración, educación ambiental y salud sexual y reproductiva. Se realizan estudios sobre flujos de migrantes en colaboración con la Encuesta de Migración en la Frontera (Emif) y el Colegio de la Frontera Norte (Colef), entre otras instituciones, y publicaciones periódicas sobre el tema con la participación de otras instancias. Existen dentro del aparato de estado herramientas que, aun cuando no fueron concebidas exclusivamente con dicho fin, colaboran de modo permanente con su política migratoria.

ORGANIZACIÓN DE LA DIÁSPORA Y LA INCIDENCIA DEL GOBIERNO ESTATAL

Un aspecto relevante del movimiento organizativo de los migrantes oaxaqueños es la gran diversidad de organizaciones,⁵⁵ entre las que se encuentran asociaciones pro pueblos, comités residenciales, organizaciones laborales y organizaciones interpueblo e interétnicas;⁵⁶ esa diversidad de formas asociativas tiene como antecedente la intensa vida comunitaria de los pueblos indígenas mexicanos. La vida social y política de las comunidades indígenas oaxaqueñas gira alrededor de las instituciones cívico-religiosas como mayordomías, cofradías y el tequio, así como del sistema de cargos cívico-religiosos; el funcionamiento de dichas instituciones se basa en la reciprocidad y el servicio. El faccionalismo es una constante en la vida comunitaria de los pueblos oaxaqueños, que se manifiesta a través de las relaciones de parentesco y constituye una constante de la vida comunitaria. La salida de los pueblos no ha evitado que los migrantes mixtecos, zapotecos o triques participen activamente en la vida política de la comunidad de origen, a la vez que generan nuevas formas de reciprocidad como migrantes en las ciudades o en los campos agrícolas del norte mexicano o del suroeste estadounidense, aunque al mismo tiempo reproducen los conflictos de sus comunidades de origen.⁵⁷

La cohesión y el conflicto aparecen como constantes en los activistas mixtecos y triques dentro de la historia de la organización tanto en el pueblo de origen como en los lugares de migración. Se alude desde tiempos remotos a la diferenciación entre indios y mestizos en los pueblos de origen, entre los del centro y los del cerro; diferencias étnicas y espaciales que se asocian a su vez a una diferenciación económica: la posesión de tierras y ganado, el control de la autoridad y el dominio del espacio público a través de la lengua oficial –el español– y el control de los rituales de orden festivo. La existencia de conflictos, sin embargo, no paraliza la vida organizativa,

⁵⁵Escala-Rabadán.

⁵⁶La asociación pro pueblo, comité o mesa directiva corresponde al núcleo básico de organización que se define por la pertenencia a un pueblo y opera sobre la base de vínculos fuertes, de parentesco y paisanazgo. Un segundo tipo corresponde a la constitución de organizaciones interpueblos donde operan vínculos como la pertenencia regional y el uso de la lengua mixteca. Los vínculos que operan el tercer tipo son de orden étnico nacional, porque se construyen alrededor de la categoría indígena migrante internacional, lo cual cobra sentido bajo la representación de la comunidad nacional mexicana y el cruce de la frontera nacional. Ejemplo de ello son coaliciones, federaciones y frentes.

⁵⁷Velasco Ortiz, en Lanly y Valenzuela, pp. 259-260.

sino que más bien parece dinamizarla creando situaciones constantes de reencuentro bajo nuevas coaliciones o frentes.⁵⁸

Las organizaciones comunitarias han adoptado diversas prácticas indígenas, entre las que sobresalen el tequio, definido como trabajo colectivo comunitario obligatorio; el sistema de cargos, entendido como la práctica de ocupar posiciones de liderazgo y representación comunitaria de manera rotativa entre los miembros de alguna comunidad; y el sistema de usos y costumbres, entendido como la práctica de convocar a la asamblea comunitaria para la elección de las autoridades locales y la toma de decisiones por medio del consenso en aspectos que conciernen a la comunidad en general. La adaptación de estas instituciones comunitarias al proceso migratorio ha permitido la incorporación de muchos indígenas migrantes a los procesos políticos de sus comunidades de origen.⁵⁹ Por ejemplo, a las asambleas del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional, cuyas decisiones se toman por consenso y cuya elección de autoridades se realiza por medio de dichas reuniones.

Clubes de oriundos oaxaqueños

Por el carácter de esta investigación, basada en el impacto político más que económico de las organizaciones de migrantes, el trabajo se limita a mencionar a la organización más representativa en este ámbito, el Frente Indígena de Organizaciones Binacionales, para realizar luego una breve referencia a la Federación Oaxaqueña de Comunidades y Organizaciones Indígenas de California (Focoica) y al último nivel de la diáspora.

El Frente Indígena de Organizaciones Binacionales

Desde la reforma legal de 1986 (IRCA) se multiplicaron las organizaciones y aumentó el interés del gobierno local por visitarlas, dado que existe una población oaxaqueña significativa en California. Después de 1986, la migración femenina e infantil se incrementó y la reproducción de la vida familiar marcó nuevas necesidades: la vivienda, la escuela y los servicios de salud.⁶⁰

Entre 1988 y 1991 se ampliaron las relaciones con organizaciones de paisanos como la Asociación Cívica Benito Juárez, que agrupaba a mixtecos de San Juan Mixtepec del distrito de Juchitán y la Organización Regional

⁵⁸*Idem.*

⁵⁹Fox y Rivera-Salgado, p. 177.

⁶⁰Velasco Ortiz, *op. cit.*, pp. 103-104.

Oaxaqueña (ORO), de composición zapoteca e integrada por migrantes del valle de Oaxaca. A finales de la década de los ochenta tuvo lugar la primera visita del gobernador de Oaxaca al estado de California; alrededor de este acontecimiento se reunieron distintas organizaciones y migrantes oaxaqueños para discutir su acogida. Tales experiencias alimentaron el ambiente de alianzas y prepararon el terreno para una de las fechas más importantes de la movilización indígena en América Latina: el 5 de octubre de 1991, aniversario de la Conquista de América. En este contexto, en 1991 el Comité Cívico Popular Mixteco, la Asociación Cívica Benito Juárez y la Organización Regional Oaxaqueña fundaron en la ciudad de Los Ángeles el Frente Mixteco-Zapoteco Binacional.⁶¹

Con el tiempo, los conflictos internos y las alianzas perfilaron un nuevo escenario organizativo. El entramado étnico define tres categorías nuevas de identidad: zapotecos, gringos y chicanos; la de los primeros como identidad que comparte el origen indígena, la conquista española y la descripción político-administrativa oaxaqueña; la de los segundos, descubiertos como patrones y como ser cultural dominante; y la de los terceros como actor político, culturalmente cercano.⁶² Así se llegó a 1994, con el levantamiento zapatista y la firma del Tratado de Libre Comercio, hechos determinantes para la formación en Tijuana, en 1994, del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB).⁶³ Nueve años después –en marzo de 2005– la organización, nutrida de diversidad, refleja en su cambio de nombre una situación que la fortalece y agranda al incluir a organizaciones de todo el país. En la V Asamblea General Binacional del FIOB, éste adquirió el nombre de Frente Indígena de Organizaciones Binacionales, bajo el cual no se limita a una etnia ni a un estado, Oaxaca, sino que abre sus puertas a las etnias, organizaciones e individuos que deseen incorporarse.⁶⁴

El FIOB ha contribuido al desarrollo en los lugares de origen y destino del migrante oaxaqueño. Desde su creación, la búsqueda constante de nuevos

⁶¹*Ibidem*, p. 104.

⁶²*Idem*.

⁶³Frente por el carácter de la organización, que articulaba la acción de un conjunto de organizaciones cuya base social son las comunidades-pueblo dentro de la estructura y el funcionamiento interno de cada comunidad; indígena por su origen mesoamericano y la experiencia de la conquista y dominación colonial española; oaxaqueño porque les da unidad político-administrativa dentro de los límites territoriales de Oaxaca; y binacional porque agrupa organizaciones y comunidades indígenas oaxaqueñas en dos territorios nacionales distintos: México y Estados Unidos.

⁶⁴FIOB, 2005.

proyectos, a la par de la obtención de recursos para financiarlos, ha hecho que esta organización colabore en actividades en los lugares de destino –materia educativa, organizativa, asesoría– así como en los de origen –programas de desarrollo económico local en las regiones expulsoras. Esta organización ha contribuido a considerar la problemática migratoria en territorio de los migrantes y sus familias y numerosos proyectos y su continuidad en el desarrollo lo demuestran.

A finales de 2001 y principios de 2002, el FIOB trabajó en la elaboración del Proyecto de Educación y Capacitación sobre los Derechos Humanos, Trabajo Organizativo y de Abogacía, a implementarse en Oaxaca y Baja California. La Fundación Mac Arthur apoyó el proyecto con 180,000 dólares por tres años a partir del primero de abril de 2002 y hasta el 31 de marzo de 2005, con lo que mantuvieron las oficinas y el personal en Oaxaca y Baja California, estado en el que se llevaron a cabo talleres de educación sobre derechos humanos.⁶⁵

En Oaxaca, esta organización puso en marcha un plan para aumentar la horticultura y la producción de aves, venta de arte y de alimentos preparados, apoyo a los programas de ahorro y de crédito, y programas para consolidar la capacidad de la organización y liderazgo de las mujeres indígenas en la mixteca oaxaqueña. Dicho proyecto incluye capacitación, asistencia técnica, un fondo de préstamo, intercambio de aprendizaje y colaboración con organizaciones de migrantes en México y Estados Unidos,⁶⁶ y permitirá consolidar los programas de microfinanciamiento y ampliar oportunidades para el desarrollo económico local en una región expulsora.⁶⁷

Se realizaron talleres de planeación estratégica en México y en Estados Unidos, para los cuales la Fundación Rockefeller otorgó 41,525 dólares, con lo cual se benefició a 87 personas y así se llegó al primer Plan Estratégico Binacional del FIOB 2005–2008. En estos talleres se detectaron debilidades en la participación de muchos de los dirigentes de la organización, por lo que se ha establecido una propuesta denominada Programa de Desarrollo de

⁶⁵De forma directa se ha capacitado en distintos ámbitos a más de 900 personas en Oaxaca y a más de 500 en Baja California. De manera indirecta se ha tenido impacto en más de 5,000 personas en Oaxaca y más de 2,000 en Baja California.

⁶⁶FIOB, 2005.

⁶⁷Beneficiará directamente a 250 mujeres y hombres indígenas e indirectamente a cerca de 700 miembros de las familias participantes. El programa empezó a implementarse en septiembre de 2004 con un presupuesto de 257,430 dólares, gracias a la Fundación Interamericana.

Capacidad Binacional del FIOB, enfocada a conducir exámenes de diagnóstico organizacional y a realizar talleres en diversas áreas, entre otras actividades. La propuesta fue sometida a la Fundación Rockefeller y aprobada en diciembre de 2004; comenzó su implementación en enero de 2005 y termina a finales de septiembre de 2006, con un presupuesto de 150,000 dólares. En total, estos proyectos aportan 628,955 dólares al estado de Oaxaca y a las comunidades miembros.

En años anteriores (2002) se creó el Fortalecimiento de Cajas de Ahorro, Crédito y Artesanías de Mujeres Triques de Juxtlahuaca, para llevar sus materiales a Estados Unidos y venderlos, con lo que a la vez que se realiza un trabajo de recaudación se lleva a cabo uno de promoción. Actualmente, gracias a la labor del FIOB, existen intérpretes en lenguas indígenas en las cortes, hospitales, escuelas, departamento de policías y en distintas agencias públicas y privadas en California y en varias regiones estadounidenses. Con ello se intenta dar solución a la problemática que enfrentan los migrantes en su vida cotidiana en Estados Unidos.⁶⁸

El Proyecto de Salud Indígena, en funcionamiento desde 1997, se ocupa de enfermedades como la diabetes y el cáncer de seno o las consecuencias de pesticidas en los campos y la violencia doméstica. Para el periodo 2004-2007, financiado por The California Endowment, el proyecto seguirá activo en los cinco condados con mayor concentración de comunidades indígenas oaxaqueñas: Merced, Fresno, Tulane, Kern y Monterey.

Los recursos para estos programas se han recaudado a través del Centro Binacional para el Desarrollo Indígena Oaxaqueño, Inc., organización no lucrativa en Estados Unidos, y de la asociación civil denominada Desarrollo Binacional Integral Indígena, A.C., en México, creada a mediados de 2002. Ambas organizaciones tienen sus propias mesas directivas y pagan impuestos en ambos países.

Finalmente, cabe resaltar que se observa una organización consolidada cuyos programas han beneficiado directamente a los migrantes, y que atiende sus necesidades en los lugares de origen y destino; si bien ha sido

⁶⁸Existe también un proyecto indefinido que se realiza con la Asistencia Legal Rural de California (CRLA, por sus siglas en inglés). Esta agencia tiene una experiencia de más de 30 años en ayudar a los trabajadores agrícolas de bajos recursos de manera gratuita. Hasta el momento el objetivo del proyecto es orientar a los indígenas sobre sus derechos laborales con base en la ley laboral del estado de California por medio de reuniones y talleres. El proyecto inició en 1993 y continúa hasta la fecha. Se busca asegurar el cumplimiento legal de servicios de salud, agua potable, pago del salario mínimo, entre otros.

criticada por sus intereses políticos, su impacto se advierte de modo evidente en la población migrante. El FIOB también se ha pronunciado contra la represión del gobierno estatal, que se ha manifestado como amenaza, intimidación o indiferencia, y que ha provocado que esta organización adquiera rasgos políticos y controversiales; su causa, sin embargo, debe atenderse con prudencia e inteligencia por parte del gobierno estatal. Para ello, debe abrir sus puertas y escuchar las demandas de ésta y de muchas otras organizaciones.

Otros niveles de la diáspora

En términos estrictos, podría decirse que el siguiente nivel de la diáspora lo constituye la federación, que se expresa en Oaxaca a través de la Focoica y que, sin embargo, sufre en la actualidad una fractura que la deja imposibilitada para esta labor, como veremos más adelante.

El 18 de febrero de 2001, en la Universidad del Sur de California, en Los Ángeles, se convocó a todas las comunidades y organizaciones de oaxaqueños para formar la Focoica, iniciativa posible gracias a la unión de tres tipos de instituciones: asociaciones y clubes deportivos comunitarios, agrupaciones regionales y organizaciones políticas, culturales y educativas.⁶⁹

Esta federación se propuso como objetivo trabajar para las comunidades, no revestir un carácter exclusivamente político y se definió como indígena, proyectando la etnicidad de quienes la conformaban; quedó registrada como organización no lucrativa, estatus que utiliza para conseguir fondos de fundaciones públicas y privadas para la implementación de proyectos comunitarios.

La Federación Oaxaqueña mantiene una estrecha comunicación con el IOAM. La función principal de las oficinas de atención al migrante es coordinar con las federaciones la implementación del programa de coinversión 3×1, el manejo de fondos de emergencia –utilizados principalmente para el traslado de personas fallecidas–, las visitas de los gobernadores a Estados Unidos y la realización de eventos culturales patrocinados por los gobiernos estatales.⁷⁰

⁶⁹Fox y Rivera-Salgado, pp. 178-181. Nótese que la convocatoria no se limita a las asociaciones o clubes comunitarios, sino a todas las organizaciones oaxaqueñas.

⁷⁰*Ibidem*, pp. 191-193.

Como ya se mencionó, hace poco la Focoica ha sufrido una fisura que se preveía desde su creación, principalmente por fricciones en su dirigencia y diferencias entre las comunidades. Se le reconocen, sin embargo, dos principales logros: su impulso al tema del voto de los mexicanos en el exterior y el establecimiento del Programa 3×1.⁷¹ En sus inicios estuvo integrada por 32 organizaciones, hoy cuenta con alrededor de 11.

Su relación con el gobernador es hoy más cercana, lo que ha provocado el alejamiento de muchas organizaciones, que hasta cierto punto la consideran una extensión del gobierno, en el sentido de que no ha tratado asuntos como la falta de democracia en Oaxaca y que sus dirigentes no han cuestionado en realidad al actual mandatario del estado.⁷² Por ello, aunque su nivel resulta el más avanzado de la diáspora, al no existir la suficiente coordinación ni objetivos comunes, su labor como tal permanece al margen.

El último nivel de la diáspora se manifiesta en el Consejo de Presidentes de Federaciones Mexicanas de Los Ángeles, creado en julio de 2002, que incluye a los directivos de las 13 federaciones mexicanas en el área y ha dotado a las asociaciones de migrantes de una mayor presencia política. En enero de 2004, el consejo participó en dos eventos políticos fundamentales: primero, en respuesta a una invitación de la administración Bush, envió a un representante a la Casa Blanca para asistir, el 7 de enero, al anuncio sobre una nueva iniciativa de reforma migratoria; segundo, en las oficinas del consulado mexicano recibió a una delegación de cinco gobernadores de México (en representación de la Conago) que discutiría el derecho al voto de los mexicanos en el exterior y la propuesta del presidente Bush sobre inmigración y sus implicaciones para la comunidad migrante mexicana.⁷³

La creación del Consejo de Presidentes de las Federaciones Mexicanas de Los Ángeles muestra un mayor interés de la diáspora por garantizar una presencia directa, tanto en México como en Estados Unidos, ante los representantes y las más altas autoridades de ambos gobiernos, de forma que los migrantes organizados generen un elemento mayor de presión para el gobierno mexicano.

⁷¹*Ud. y la política*, "Se fractura la Federación Oaxaqueña", 31 de mayo de 2004.

⁷²Comunicación electrónica con Felipe López, Research Associate, North American Integration and Development Center, UCLA, abril de 2005.

⁷³Fox y Rivera-Salgado, p. 194.

CONCLUSIONES

Entre las políticas migratorias se distinguen las dirigidas a migrantes interestatales e internacionales; en este trabajo abordamos ambas debido a las características de la migración oaxaqueña. En Oaxaca las primeras han alcanzado cierto grado de desarrollo debido principalmente a que esta migración se da desde tiempos remotos. En la actualidad, el estado implementa políticas dirigidas a quienes emigran al interior de la República en busca de oportunidades. Las políticas internacionales, en cambio, pese a su existencia, se encuentran en una etapa de desarrollo todavía precario, debido sobre todo a lo reciente del auge de Oaxaca en la migración internacional a partir de los años ochenta y a la falta de acciones concretas de los distintos niveles de gobierno.

Se considera, por lo tanto, que el estado de Oaxaca presenta una política migratoria incipiente ya que, a pesar de que esas políticas existen, son aún insuficientes y excluyentes; algunos de los programas federales implementados en el estado no atienden regiones específicas –en particular la Sierra Sur–, mientras que otros la incorporan tan solo débilmente.

La insuficiencia de las políticas, por otro lado, se deriva de la nula atención que ciertos acontecimientos relevantes en el fenómeno migratorio reciben del gobierno del estado: gran parte de la población emigrante es indígena y monolingüe, lo que motivó –a raíz de la iniciativa de una organización de migrantes– el establecimiento de intérpretes indígenas en tribunales, hospitales y otras instancias en Estados Unidos sin ninguna participación del gobierno oaxaqueño, que debería imitar la iniciativa para ampliarla y mejorarla.

Si bien la problemática migratoria debe atenderse de raíz, los programas federales han creado estrategias para atacar la pobreza y apoyar a las comunidades marginadas. La cooperación del gobierno de Oaxaca en esos programas puede considerarse razonable, pero no cuenta con un impulso propio que ataque de raíz la problemática en las zonas mayormente expulsoras, mediante capacitación, asistencia y financiamiento para impulsar el desarrollo local, del modo en que organizaciones de migrantes lo impulsaron en la Mixteca. Cabe mencionar, sin embargo, que algunos gobiernos municipales han propiciado acciones, derivadas de la aplicación de ciertos programas federales, como en el caso del Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas, en el que las autoridades municipales han establecido medidas para sustraer a la población infantil del trabajo. No obstante, hace falta un control de

estos temas a nivel estatal, dado que ninguna autoridad atiende a las comunidades que registran estos problemas en menor grado, e incluso las que cuentan con planes específicos carecen de apoyo de la autoridad estatal, lo que en ocasiones imposibilita el cumplimiento de sus objetivos.

Hay que resaltar, sin embargo, la reciente creación de dos instituciones relevantes a nivel estatal, aunque con algunas restricciones. La primera, el IOAM. En el ámbito jurídico, acciones concretas, como el traslado de cadáveres, se realizan cotidianamente. Empero, otras, como el otorgamiento de pensiones alimenticias, se convierten en lentos procesos, de los cuales 95 por ciento de los casos quedan sin respuesta.

De igual manera, a pesar de la alta coordinación institucional a nivel estatal entre el IOAM y otras dependencias, en el primero no existe registro de los acuerdos de colaboración firmados en años anteriores, ni información o resultados por escrito y de dominio público, lo que vuelve incierto –no por ello inválido– el alcance de tales acuerdos. De existir dicha información, habría también un seguimiento y análisis de los acuerdos para su constante mejora y adaptación a la dinámica del fenómeno. De lo contrario, aquéllos se vuelven obsoletos.

Otro proyecto, como el censo a nivel estatal –iniciativa del IOAM– parece prometedor, sobre todo si se considera que antes su realización acabó frustrándose debido a una nula información por parte de muchas autoridades municipales. Por ello merece aprobarse el reto de ir casa por casa, aunque llevará tiempo la incorporación de los 570 municipios del estado.

En lo que respecta a investigación –herramienta clave en el desarrollo de políticas migratorias– la acción del estado también parece adecuada, dado el actualizado acervo del IOAM y el apoyo de otras dependencias como la Dirección General de Población (Digepo), junto con grandes especialistas del estado, como el doctor Rafael Reyes y el doctor Mario Ortiz, quienes han hecho de esta problemática una profunda labor de investigación, análisis y difusión.

El segundo hecho institucional relevante ha sido la creación de la Comisión de Asuntos Migratorios dentro del Congreso del estado, aunque el migrante oaxaqueño cubre sólo una pequeña parte de la actividad de la comisión, que actúa en torno a emigrantes e inmigrantes de diversos estados y países.

Considerando que una política integral debe ser incluyente, proporcional a la dimensión del fenómeno y cambiante para su adaptación a la dinámica y complejidad del asunto, se considera que:

1. El fenómeno migratorio en Oaxaca crece a mayor velocidad que los programas y políticas para atenderlo.
2. Se ha dejado fuera el concepto de integración al no estar dichos programas al alcance del estado en su totalidad (entiéndase con ello regiones y etnias).
3. La proporcionalidad –elemento imprescindible en una política integral– no se refleja en ocasiones en las políticas implementadas, que muestran una mejoría parcial o benefician a una parte de la población afectada, no a la población en su conjunto.

Para la instrumentación de cualquier política se necesitan actores y acciones, pero también creadores y creaciones. Las primeras –acciones y actores– existen; se trata de perfeccionarlas y adaptarlas al cambio. El verdadero reto del estado reside en encontrar a los creadores que idearán estrategias y formas de adaptación a este cada vez más cambiante y complejo fenómeno.

Para ello se requeriría una cuidadosa selección de dicho personal, mediante exámenes y procesos que exijan dos características: 1. profundo conocimiento del tema, y 2. capacidad y ética para contribuir a los cambios. Mientras el personal de las instituciones no garantice estos requisitos, difícilmente podrá aumentarse eficazmente la acción institucional. No basta con que los dirigentes asistan a todos los eventos para “salir en la foto”, sobresale la necesidad de un real involucramiento de estos actores en cada uno de los programas implementados y en aquellos a desarrollar.

Por otro lado, el registro de todas las acciones –acuerdos de colaboración, convenios, entre otras– resulta indispensable para el adecuado seguimiento y la mejora continua de la política migratoria. De lo contrario, el esfuerzo se vuelve inútil. Además, es indispensable la actualización del registro de clubes existentes en el estado para alcanzar un adecuado nivel de comunicación entre éste y su diáspora, para seguir de cerca y atender sus demandas.

Por lo demás, el gobierno estatal debería intervenir cuando el gobierno federal se ve imposibilitado de controlar circunstancias como el ingreso de población infantil en el Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas. No bastará con generar un programa como los que ahora se proponen; debe replantearse un modelo, para lo cual hace falta la participación de todos los actores estatales, federales y municipales involucrados.

La constante creación de iniciativas –o el mejoramiento de las existentes– se vuelve un imperativo. Si bien el gobierno federal se ha abocado a la creación de programas en materia migratoria, aún presenta grandes debilidades que los estados pueden corregir. De esta forma fructificarían los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno, con el estatal como eje.

Finalmente, se considera que deben aprovecharse los recursos materiales y humanos que se emplean en la formulación de la política migratoria. La labor del gobierno estatal, antes de crear consiste en mejorar, al tiempo que se implementan los programas federales, cuya población objetivo –de magnitud colosal– inhibe al gobierno federal y descarga la tarea más dura a los gobiernos estatales. El gobierno de Oaxaca podría “moldear” los programas existentes adaptándolos a las necesidades del estado a la vez que se trabaja, dentro de las instancias del Ejecutivo y Legislativo estatales creadas con este propósito, para desarrollar nuevas acciones y programas a nivel estatal. Se recomienda, entonces, revisar la aplicación de los programas federales antes de que nuevas iniciativas surjan; trabajar en el respeto a los derechos humanos de los migrantes oaxaqueños en México antes de pugnar por sus derechos en el exterior. Los distintos niveles de gobierno deben mantener una comunicación óptima a fin de que las futuras negociaciones en materia migratoria fructifiquen a cualquier nivel y aquellas que salgan del país contengan la fuerza necesaria para su aprobación, aplicación y continuidad en beneficio de la población migrante de Oaxaca.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Luis Rodrigo, *Geografía general del estado de Oaxaca*, Oaxaca, Carteles Editores, 1994.
- BANCO DE MÉXICO: www.banxico.org.mx
- COHEN, Jeffrey H., *Social Responses to Migration among Rural Oaxacans: Outcomes in Sending and Receiving Communities*, AMID Working Paper Series, 3/2002.
- y Leila Rodríguez, *Remittance Outcomes in Rural Oaxaca, Mexico: Challenges, Options and Opportunities for Migrant Households*, Department of Anthropology, Pennsylvania State University, 2005.
- COMISIÓN DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO DE OAXACA: www.oaxaca.gob.mx/coplade
- COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE OAXACA, *Recomendación 6/2003*, 9 de mayo de 2003, Tijuana Baja California.

- _____, *Recomendación 0035/04*, 19 de enero de 2004.
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: <http://www.cdi.gob.mx>
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN: www.conapo.gob.mx
- DÍAZ CRUZ, Ricardo, "El valor económico de los niños jornaleros en un municipio con predominancia de trabajadores agrícolas migrantes al noroeste del país", 1994.
- _____, *Políticas públicas para los jornaleros agrícolas migrantes*, Col. Migrantes somos y en el camino andamos, núm. 5, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, diciembre de 2004.
- DURAND, Jorge y Douglas Massey, *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Porrúa, 2003.
- _____, y Patricia Arias, *La experiencia migrante. Iconografía de la migración México-Estados Unidos*, México, Altext, 2000.
- ESCALA-RABADÁN, Luis, "Migración y formas organizativas en los Estados Unidos: los clubes y federaciones de migrantes mexicanos en California", en Lanly y Valenzuela, *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, pp. 427-428.
- FOX, Jonathan y Gaspar Rivera-Salgado (coords.), *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*, México, Porrúa, 2004.
- FRENTE INDÍGENA OAXAQUEÑO BINACIONAL, *Informe binacional de actividades 2001 a 2005*, V Asamblea General Binacional, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 12 de marzo de 2005.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA, Dirección General de Población, *La migración en Oaxaca*, Oaxaca, Oaxaca de Juárez, 2004.
- _____, *Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010*, Oaxaca, Oaxaca. www.oaxaca.gob.mx
- INEGI, *Perfil sociodemográfico de Oaxaca, apegado al XII Censo de población y vivienda 2000*.
- _____, "Las remesas familiares en México", noviembre de 2004, Banco de México, en http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/Remesas_Familiares.pdf www.inegi.gob.mx
- INEGI Oaxaca, *Indicadores sobre migración a Estados Unidos, índice y grado de intensidad migratoria por municipio*, 2000.
- INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR: www.sre.gob.mx/ime
- LANLY, Guillaume y Basilia Valenzuela (comps.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, 2004.
- LÓPEZ H., Felipe, Luis Escala Rabadán y Raúl Hinojosa Ojeda, "Migrant Associations, Remittances, and Regional Development between Los Angeles and Oaxaca,

- México", *Research Report Series*, núm. 10, Los Ángeles, North American Integration and Development Center, School of Public Policy and Social Research, University of California, mayo de 2001.
- _____ y David Runsten, en Jonathan Fox y Gaspar Rivera-Salgado (coords.), *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*, México, Porrúa, 2004.
- MAGIS-RODRÍGUEZ, Carlos, Cecilia Gayet, Mirka Negroni *et al.*, "Migration and AIDS in México: An overview Based on Recent Evidence", *Acquir Immune Defic Syndr*, Supplement Article, vol. 37, supl. 4, 1o. de noviembre de 2004.
- MÁRMORA, Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- MICRORREGIONES: www.microrregiones.gob.mx
- MIGRANT HEALTH ACTIONS DEVELOPED BY THE MEXICAN MINISTRY OF HEALTH: <http://www.europaforum.or.at/site/HomepageMetropolis2003/en/WS9.1Sanchez02.pdf>
- MURAT, José, *Sexto Informe de Gobierno*, Oaxaca, 2004
- OROZCO, Graciela, Esther González y Roger Díaz de Cossío, *Las organizaciones mexicano-americanas, hispanas y mexicanas en estados Unidos*, México, Centro de Estudios Migratorios, INM, Fundación Solidaridad Mexicano Americana, 2003.
- PASTOR, Rodolfo, *Campesinos y reformas: la mixteca, 1700-1856*, México, El Colegio de México, 1987.
- RUIZ GARCÍA, Aída, *Migración oaxaqueña: una aproximación a la realidad*, Gobierno del Estado de Oaxaca, Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño, Oaxaca, 2002.
- RUNSTEN, David y Michael Kearney, "A Survey of Oaxacan Village Networks in California Agriculture", The California Institute for Rural Studies, 1991.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL: [www. Sedesol.gob.mx](http://www.Sedesol.gob.mx)
- SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL: www.stps.gob.mx
- VELASCO ORTIZ, Laura, *El regreso de la comunidad: migración indígena y agentes étnicos. Los mixtecos en la frontera México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México-El Colegio de la Frontera Norte, 2002.
- _____, "La costumbre de participar: politización de las redes de migrantes y organizaciones de oaxaqueños en las Californias", en Lanly y Valenzuela, *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrantes*, pp. 259-260.

Políticas migratorias en el estado de Puebla

Karla López

EL ESTADO DE PUEBLA, a pesar de contar con inversión extranjera e industrias, presenta enormes contrastes entre sus regiones y escasa actividad económica. La dinámica económica del estado se concentra en la capital y zonas aledañas, razón por la que sólo algunas localidades se ven beneficiadas; otras, con poca actividad, generan o catalizan la migración.

Puebla tiene, en promedio, un grado de intensidad migratoria medio;¹ sin embargo, en el sureste, donde se ubica la región mixteca, se presenta una intensidad migratoria alta como la que se observa en las regiones de migración tradicional como Jalisco, Zacatecas y Michoacán. En el año 2000 un total de 69,775² personas migraron al país vecino, lo que significó que 4.44 por ciento fueron poblanos.³

Ante la importancia que adquiere el fenómeno, el gobierno de Puebla ve la necesidad de dar soluciones a los problemas de los migrantes, razón por la cual crea programas orientados a su atención. El objetivo de este trabajo es analizar las políticas migratorias del estado de Puebla para intentar explicar cómo interactúa éste con sus migrantes internacionales. Para ello, se intentará demostrar que se cuenta con políticas incipientes por dos razones: 1. no han mostrado resultados tangibles, y 2. por la descoordinación en su planeación e implementación.

El capítulo partirá de una breve reseña histórica para situar en el tiempo el flujo migratorio poblano, explicar sus factores detonantes y determinar los impactos socioeconómicos que lo acompañan. Luego se presentarán los programas o políticas del estado y, una vez identificados, se evaluará su efectividad, o bien se mostrará cuáles han sido los problemas y limitaciones para su implementación. Finalmente, se estudiará si el éxito

¹Su índice de intensidad migratoria es de -0.42263. Conapo, "Entidades federativas...".

²Hombres: 53,453; mujeres: 16,322.

³INEGI, 2000c.

o fracaso de estos programas se debe a la forma de organización y coordinación entre migrantes y autoridades gubernamentales o a los intereses encontrados de ambos.

CONTEXTO HISTÓRICO

La migración poblana hacia Estados Unidos es tan reciente que, si bien comenzó en la década de los cuarenta, se caracteriza por un crecimiento explosivo en las décadas de los ochenta y noventa. Como señalan Durand y Massey, ésta se distingue por la unidireccionalidad de su flujo y por incluir a dos sectores muy diferentes: por un lado a los indígenas y campesinos provenientes de zonas rurales, y por otro a la población de zonas urbanas.⁴

Sus causas fueron esencialmente de carácter económico, pues la crisis agrícola, las sequías y la contracción del mercado de trabajo coincidieron con la expansión del mercado en Nueva York, lo que ocasionó que los flujos se desarrollaran rápidamente. Así, los migrantes pioneros de la entidad se dirigieron al área neoyorquina iniciando el circuito migratorio.

Más tarde, en la década de los ochenta, los poblanos ubicados en la ciudad de Nueva York aprovecharon la oportunidad que brindaba la apertura del mercado laboral citadino y el circuito migratorio cobró fuerza.⁵ Este hecho se reforzó por la aprobación del IRCA, que hizo que el flujo se volviera más complejo y heterogéneo en la década de los noventa.⁶ Tras la crisis económica de 1994 y la baja del precio internacional del café, de la pimienta gorda y de los cítricos,⁷ los indígenas totonacos y nahuas de la Sierra Norte de Puebla se incorporaron al flujo migratorio.

Los periodos de migración a Estados Unidos no son los mismos para todas las regiones poblanas: los oriundos de la mixteca y Tehuacán emigra-

⁴Durand y Massey, *Clandestinos: Migración México-Estados Unidos...*, p. 86.

⁵*Ibidem*, p. 130.

⁶La promulgación del Acta para la Reforma y el Control de la Inmigración en 1986 (IRCA) fue el esfuerzo más importante para contener la migración mexicana desde 1965 hasta principios de los noventa. La ley contemplaba una amnistía para los inmigrantes y sanciones contra empleadores que contrataran a residentes no autorizados. Sólo la primera se aplicó con eficacia; la expectativa de que la ley controlara los flujos migratorios no se cumplió. Durante la época del IRCA y la migración clandestina (1986-2001) se volvió a manifestar el carácter masivo de la emigración mexicana, principal beneficiaria de los programas de amnistía (LAW) y de trabajadores agrícolas especiales (SAW). Después del IRCA se han creado acuerdos de visas temporales de trabajo, sobre todo en el sector agrícola, tales como el programa H-2A y el programa Amigo. Véase Durand y Massey, *op. cit.*, pp. 58, 86-93.

⁷Cortina y Gendreau, *Poblanos en Nueva York...*, p. 169.

ron primero debido a las condiciones climatológicas y del suelo que dieron lugar a largas sequías; en la zona de Atlixco, en cambio, la migración comenzó en la década de los ochenta y la de la región norte en la de los noventa porque las zonas son más fértiles para la cosechas aunque, por basarse en la agricultura, resultan económicamente más vulnerables. Además, la migración aumenta por la contigüidad geográfica de los municipios, tanto de la entidad como de los estados vecinos, ya que debido a la cercanía el efecto demostración y las redes sociales se han expandido entre ellos.⁸

Como ya se mencionó, el principal destino de los migrantes poblanos es la ciudad de Nueva York. Esto se debe a que existe una estrecha relación entre el flujo migratorio y el mercado de Estados Unidos, así como a las redes sociales que han propiciado la formación de fuertes grupos en determinadas áreas geográficas de ese país.⁹ De acuerdo con los datos proporcionados por los consulados de México en Estados Unidos y por los clubes de oriundos, se calcula que los poblanos migrantes se encuentran principalmente en el noreste, que comprende los estados de Nueva York, Nueva Jersey, Connecticut y, en menor medida, Massachusetts, Illinois, Texas y California.¹⁰

Este flujo ha creado rutas a ciertas ciudades de destino muy identificadas; por ejemplo, los poblanos de la mixteca se dirigen a Nueva York vía Los Ángeles tras cruzar Tijuana. Ya en la ciudad de Nueva York, los poblanos se localizan por comunidades: los de Atlixco: en Brooklyn, los de Chinantla y Tulcingo de Valle en Queens y los de Izúcar de Matamoros en Upper Manhattan.¹¹

El perfil de estos migrantes destaca que 80 por ciento son menores de 25 años y cerca de 77 por ciento hombres. La edad de la mayoría fluctúa entre 16 y 45 años, es decir, edades óptimas para realizar trabajos pesados.¹² El promedio de escolaridad entre los adultos es de cinco años y medio, lo que significa que no han terminado la primaria y provienen del área rural de la mixteca.

⁸Los municipios con mayor intensidad migratoria se encuentran en la Mixteca, el valle de Atlixco y Cholula. Estas comunidades expulsoras son vecinas de los estados de Oaxaca y Guerrero.

⁹Cortina y Gendreau, *op. cit.*, pp. 97-98.

¹⁰Entrevista con Carlos Torres, Oficina de Atención al Migrante del Estado de Puebla, 24 de febrero de 2005.

¹¹Espinosa Laborde, "Análisis de la problemática...".

¹²Gobierno del Estado de Puebla, *Plan estatal de desarrollo...*

Sin embargo, en los últimos años este perfil ha cambiado: los hombres jóvenes desplazaron a los maduros pues llegan con más preparación, ya que ahora cuentan con estudios de secundaria y hasta 30 por ciento con estudios de posgrado.¹³ La participación de la mujer también se ha incrementado en el flujo migratorio y se ha ampliado la diversificación de los lugares de destino. Tradicionalmente los migrantes poblanos han sido, en su mayoría, mestizos; sin embargo el perfil se ha vuelto más heterogéneo cuando se incorporan indígenas provenientes de la Sierra Norte, flujo que se encuentra aún en proceso de formación y de crecimiento.

EFFECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA MIGRACIÓN

La contribución que hacen los connacionales a la economía nacional y estatal mediante las remesas resalta la importancia de la migración. El crecimiento de las remesas en el estado indica dos cosas: por una parte, su potencial en el desarrollo de las comunidades y, por otra, confirma –por la intensidad de los lazos sociales con sus comunidades– que la migración poblana es reciente.

Basta con observar las remesas enviadas a la entidad en los últimos dos años: para 2003 alcanzaron 782 millones de dólares¹⁴ y 955 millones para 2004.¹⁵ Estos ingresos representan 4.25 por ciento del PIB estatal¹⁶ y sitúan a Puebla en el sexto lugar nacional como receptor de remesas durante el periodo 1995–2003,¹⁷ y en el quinto para 2004.¹⁸ Se aprecia que en 2004 las remesas que llegaron al estado –955.6 millones de dólares– significaron una cantidad mayor a la inversión extranjera directa –340.4 millones de dólares– de ese año, es decir, Puebla recibió más dinero de las remesas que inversión productiva.¹⁹

Por otra parte, debido a su situación geográfica y a que se trata de lugares en los que se cuenta con mayor número de bancos o casas de cambio,

¹³Oficina de Enlace Gubernamental con el ALCA.

¹⁴Banco de México, “Indicadores económicos”.

¹⁵Banco de México, “La balanza de pagos...”.

¹⁶*El Sol de Puebla*.

¹⁷Banco de México, “Indicadores económicos”, *op cit*.

¹⁸Puebla ocupó el quinto lugar después de Michoacán, Guanajuato, Jalisco y estado de México, estas cinco entidades captaron 45 por ciento del total de las remesas recibidas en 2004. Banco de México, “La balanza de pagos...”, *op. cit*.

¹⁹Banco de México y Secretaría de Economía.

los municipios del estado que reciben más envíos de dinero son las ciudades de Puebla, Izúcar de Matamoros, Atlixco, Acatlán de Osorio, Chiautla de Tapia, Cholula y Tehuacán. En consecuencia, la gente debe trasladarse a los poblados donde existen recursos para recibir transferencias, lo que también se traduce en un gasto adicional de transporte y de costos de las comisiones por transacciones.

Los migrantes de Nueva York suelen enviar a sus familias entre 250 a 300 dólares cada dos meses, y en algunos casos 400 o 450 dólares.²⁰ Se observa que los poblados en Estados Unidos orientan sus remesas a las comunidades rurales de su región, donde las reciben más de 90 por ciento de las familias,²¹ y son utilizadas para mejorar las casas, la adquisición de aparatos electrodomésticos, para proyectos familiares y locales, restaurar iglesias, cooperar con las fiestas patronales, reparar escuelas y caminos o invertir en pequeños negocios, actitud que refleja su buena disposición a fin de mejorar sus comunidades.

La migración también significa costos diversos; uno de ellos es la desintegración familiar que se da cuando uno de los miembros de la familia emigra en busca de nuevas oportunidades. Pero el problema no se limita a la familia, la migración provoca el despoblamiento de las localidades expulsoras, problema grave en especial en la mixteca poblana. Aunque las comunidades de Puebla no quedan totalmente deshabitadas, ya que permanecen niños, mujeres y gente de la tercera edad, el éxodo de población joven ocasiona una pérdida de capital humano y una disminución en el dinamismo de las comunidades que carecen entonces de población en edad productiva,²² lo que a su vez constituye una limitación para el impulso de programas de desarrollo.

En el sector salud, uno de los costos más impactantes y preocupantes que se asocia con la migración es la incidencia del VIH-SIDA: la entidad ocupa el quinto lugar a nivel nacional en el número de personas infectadas,²³ elevada cifra que se explica porque los migrantes no saben que se hallan infectados o porque, sabiéndolo, no lo confiesan a sus parejas, convirtiéndose así en transmisores de la enfermedad. De esta manera, se presenta un problema de salud binacional tan alarmante que instituciones como el Instituto Nacional de Salud Pública ha reconocido que la migración es una de las causas

²⁰*La Jornada* (consultado el 1o. de febrero de 2005).

²¹*La Jornada* (consultado el 13 de abril de 2005).

²²"Migración calificada y fuga de cerebros", en *Los enfoques de la migración*, p. 19.

²³Velázquez Vargas, "Puebla, quinto lugar nacional en infectados con VIH".

de que Puebla ocupe los primeros lugares de mujeres infectadas. En este sentido, las estadísticas de 2002 mostraron 3,540 defunciones a nivel estatal de los 4,479 casos detectados por la misma causa a nivel nacional.²⁴

POLÍTICAS MIGRATORIAS

¿Qué se está haciendo al respecto?²⁵ Este apartado se divide en tres partes: la primera abarca los antecedentes de las políticas migratorias, la segunda contempla el periodo de Melquiades Morales Flores, con su respectiva evaluación, y la tercera analiza las propuestas o proyectos que el actual gobernador anunció que llevaría a cabo durante su sexenio.

Antecedentes

La política migratoria en la entidad comenzó durante el gobierno de Manuel Bartlett (1993-1999), en el que ya se incluía a los migrantes dentro del Programa Desarrollo Regional. El área relacionada con el desarrollo económico estaba bajo la supervisión de Mario Riestra, mientras que de la correspondiente a la repatriación de cadáveres se encargaba la Secretaría de Gobernación del estado; aun con el trabajo dividido puede afirmarse que ya había un programa estatal de atención a los migrantes.

En 1993, a partir de la idea de la Oficina de Atención a Oriundos (OFAO), se creó la Coordinación de Comunidades Poblanas en el Extranjero (CCPE), cuyo objetivo era brindar apoyo, protección y asesoría a los migrantes y a sus familias; asimismo, impulsó a los líderes poblanos en Nueva York para que crearan la Casa Puebla en mayo de 1999, de la que se hablará más adelante.

Melquiades Morales (1999-2005)

La Oficina de Atención al Migrante data de 1993, lapso en el cual atendió a los connacionales aunque no de manera formal. En 1999, durante el gobierno de Melquiades Morales, se creó oficialmente la oficina, a cargo de Mario Riestra, como parte de la Coordinación de Asesores del gobernador. Esta

²⁴INEGI, 2004.

²⁵El 14 de noviembre de 2004, durante la elaboración de la presente monografía, Puebla celebró elecciones y cambió de gobierno: Mario Marín Torres (2005-2011) reemplazó a Melquiades Morales Flores (1999-2005).

agencia desempeñaba dos funciones y contaba con un presupuesto de 7 millones de pesos anuales, de los cuales alrededor de 4 millones se dirigían específicamente a la Oficina de Atención al Migrante.²⁶

En ese mismo año (1999), el gobierno de Puebla promovió el establecimiento de la Oficina de Representación en el Exterior, conocida como Casa Puebla. Se estableció en Nueva York debido a la gran concentración de poblados en el lugar,²⁷ su misión era orientar, asesorar y apoyar a la comunidad originaria del estado. Posteriormente se abrieron Casas Puebla en Nueva Jersey (2004), Chicago, Santa Ana, California, Houston y San Antonio, Texas;²⁸ estas últimas funcionan como clubes.²⁹

El gobierno del estado estableció contacto con los migrantes mediante giras de trabajo organizadas a través de los consulados de México en Estados Unidos, en programas de radio, en foros, reuniones, eventos culturales y deportivos. Una vez que se detectaban los grupos se les invitaba a participar en proyectos; más tarde, con la Casa Puebla de Nueva York, se incrementó la relación entre instituciones gubernamentales estatales con las asociaciones de mexicanos de esa ciudad: se pusieron en marcha programas y actividades deportivas, entre los que sobresalen los festejos del 5 de mayo o el 16 de septiembre y torneos realizados por Casa Puebla, la Federación de Clubes Mexicanos Americanos del Noroeste de Estados Unidos y la Liga México-Americana de Fútbol de Nueva York.³⁰

En septiembre de 2000 se creó la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (Conofam)³¹ por iniciativa de Mario Riestra y apoya-

²⁶Entrevista telefónica con Mario Riestra, 30 de mayo de 2005.

²⁷El gobierno estatal no tiene injerencia en la Casa Puebla Nueva York, sin embargo ayuda a fortalecer el vínculo entre ésta y la Oficina de Atención al Migrante. Actualmente su presidente es Jaime Lucero, migrante exitoso que facilitó parte de un edificio para instalar las oficinas; la participación del estado es modesta, ya que los migrantes se encargan de su organización y financiamiento.

²⁸Entrevista con Denis Santiago, 24 de febrero de 2005. Datos de la carpeta informativa de la Oficina de Atención al Migrante del Estado de Puebla.

²⁹Las Casas Puebla son autofinanciables, con excepción del primer año de la Casa Puebla en Nueva York. El director general y su secretaria dependían del gobierno estatal, generaron gastos excesivos y se decidió dejar de financiarlos.

³⁰Entrevista con Carlos Torres, Oficina de Atención al Migrante, 24 de febrero de 2005.

³¹Los objetivos de la Conofam son: promover la solución integral a los problemas originados por el fenómeno migratorio dentro y fuera de nuestro país; implementar campañas preventivas de salud (SIDA, tuberculosis, drogadicción, etcétera) tanto en México como Estados Unidos; promover los programas binacionales de educación en los diferentes niveles para elevar la calidad de vida de los migrantes; fortalecer lazos culturales y actividades deportivas entre las comunidades migrantes y los clubes de mexicanos en Estados Unidos con el fin de preservar la identidad nacional de nuestros connacionales; promover el desarrollo económico de los mi-

da por el gobernador Melquiades Morales y por los estados de Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz. Desde entonces, el número de participantes se ha incrementado y hoy en día 29 estados de la República colaboran en esta coordinación. Sus acciones van dirigidas a la protección del migrante y a establecer vínculos entre las organizaciones y las secretarías estatales y municipales. A pesar de los numerosos objetivos, sus funciones se limitan en realidad a la repatriación de cadáveres, al traslado de personas heridas en su intento de cruzar las fronteras, a dar asesoría legal y jurídica y, en menor medida, al desarrollo de proyectos de infraestructura.

En el sexenio anterior esta oficina sirvió al gobierno para llevar a cabo acciones o políticas de ayuda a los migrantes poblanos residentes en Estados Unidos. Según el Plan Estatal de Desarrollo (1999-2005), se crearon varios programas para los migrantes en materia de protección, cultura, deporte, salud y proyectos productivos; estos programas fueron: Bienvenido Paisano, Inversión para el Desarrollo, Soy Poblano Señores, Salud es Vida, Vete Sano, Regresa Sano y el 3×1.

A grandes rasgos, el programa Salud es Vida se propone advertir a los migrantes de enfermedades como el SIDA y la drogadicción; el programa Soy Poblano Señores busca mantener el orgullo nativo en el exterior mediante la difusión cultural, mientras que el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas se dirige a la población que permanece en las comunidades expulsoras, como niños y ancianos, con la idea de arraigar a la gente para detener la migración.

El programa Bienvenido Paisano se implementó a nivel federal en 1989 durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, constituye un antecedente fundamental que simboliza el cambio de actitud del gobierno hacia los migrantes.³² En Puebla se instauró a partir de 1999 a través de la Oficina de Atención a Migrantes en coordinación con el Instituto Nacional de Migración; su difusión se realizó mediante las diversas instancias gubernamentales y los consulados de México en Estados Unidos, sobre todo en las ciudades con

grantes y sus comunidades de origen; promover ante autoridades federales y estatales programas de visas temporales de trabajo con el fin de dar seguridad a nuestros migrantes; promover mecanismos para la disminución de los costos de envío de dinero de Estados Unidos a México; fortalecer y promover el intercambio de experiencias económicas, sociales y culturales a través de la participación en eventos nacionales e internacionales.

³²González y Rivera, *Migrantes y políticas públicas...*, p. 4.

más migrantes poblanos, y se lleva a cabo tres veces al año, durante los periodos vacacionales de Semana Santa, verano y diciembre, cuando se colocan módulos de información en puntos de fácil acceso para los connacionales, por ejemplo, en carreteras, centrales de autobuses, aeropuertos, etcétera.³³

El programa Vete Sano, Regresa Sano, en el sector salud, surgió en 2001 ante la necesidad de atender a los migrantes y sus familias. El estado de Puebla, junto con otras ocho entidades,³⁴ lo aplicó ese mismo año a través de la Secretaría Estatal de Salud y no de la Oficina de Atención al Migrante. Su objetivo principal es proteger a los migrantes en sus lugares de origen, traslado y destino, nacional e internacional, y se dirige a la prevención a través de cuatro estrategias: información, comunicación educativa, capacitación y atención médica y preventiva.³⁵ En esta misma materia, durante el gobierno estatal anterior se llevaron a cabo cuatro semanas binacionales de salud en México y California.

El Programa Binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos (Probem), del que es miembro el estado de Puebla, se creó en 1996 para impulsar el acercamiento entre las autoridades educativas de ambos países, promover el intercambio de maestros, información y experiencias sobre programas de educación para hacer frente a la problemática educativa de la población y garantizar la continuidad en los estudios de los migrantes.³⁶

El programa de intercambio de maestros comenzó en 1996 con la participación de 50 docentes, cifra que aumentó a 220 en 2002 y a 270 en 2003. En este último año, de un total de 270 profesores mexicanos, 39 eran poblanos, lo que representa 14.44 por ciento y convierte a Puebla en el estado que más docentes envió durante ese año. Esos 39 maestros se repartieron de la siguiente manera: un profesor a los estados de California, Florida, Illinois, Michigan, Oregon y Utha, dos a Nueva York, tres a Nebraska, cuatro a Washington y 24 a Texas.³⁷

Llama la atención que sólo se hayan enviado dos maestros a Nueva York, donde radica la mayor parte de poblanos; mejor sería que el programa hubiera asignado profesores originarios del estado a los lugares con

³³Oficina de Atención al Migrante, Programa Bienvenido Paisano Poblano.

³⁴Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí, Guerrero, Michoacán, Baja California y Veracruz.

³⁵Salud y apoyo al migrante.

³⁶Instituto de los Mexicanos en el Exterior, enero de 2005.

³⁷*Ibidem.*, 30 de junio-1 de julio de 2003.

más migrantes poblanos, para aprovechar recursos y los conocimientos de los docentes sobre su entidad. En 2002 se asignaron a Puebla 600,000 pesos.³⁸

Para proyectos de infraestructura social se encuentra el Programa de Iniciativa Ciudadana 3×1,³⁹ a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y de sus delegaciones federales a nivel estatal. A través de esta secretaría se impulsan las iniciativas de las comunidades de emigrantes en coordinación con los tres órdenes de gobierno, para efectuar proyectos que eleven las condiciones socioeconómicas de la población, sobre todo las de las comunidades con alto índice de migración y condiciones de extrema pobreza. También busca promover los lazos de identidad de los connacionales que radican fuera del país con sus comunidades de origen e impulsar la inversión entre los migrantes.

Hasta 2002 no se había realizado en Puebla ningún proyecto de desarrollo local que formara parte de los programas diseñados para la atención de comunidades migrantes, específicamente del programa Iniciativa Ciudadana 3×1, aunque encontraron algunas otras colaboraciones como fueron las modalidades 2×1, 1×1 o 0×1 en algunos casos.⁴⁰

En efecto, se observa que los mixtecos poblanos han realizado una serie de obras por iniciativa propia: en 2002 y 2003, éstas se realizaron bajo las modalidades del 2×1, 1×1 y, en ocasiones, del 0×1.⁴¹ Según la Oficina de Atención a Migrantes del Estado de Puebla no se efectuaron las obras en el esquema 3×1 por falta de recursos federales. Sedesol señaló al respecto que en 2002 el Ejecutivo federal suscribió el Acuerdo de Coordinación con el gobierno del estado de Puebla en el que se asignaban a la entidad 3.2 millones de pesos para el programa. Estos recursos no se utilizaron debido a la falta de propuestas de proyectos, lo que obligó a Sedesol a reprogramarlos hacia otras entidades federativas.

³⁸*Diario Oficial de la Federación.*

³⁹Bajo el esquema del 3×1, por cada peso que aporta un mexicano en Estados Unidos se triplica con las contribuciones de los gobiernos federal, estatal y municipal.

⁴⁰González y Rivera, *op. cit.*, p. 11.

⁴¹En la primera participan el gobierno estatal y el gobierno municipal con recursos del ramo 33 y de los migrantes; en la segunda contribuyen el gobierno municipal y los migrantes, y en la última las contribuciones van por cuenta de los migrantes. Los migrantes poblanos han realizado obras en sus comunidades que cubren la totalidad de los recursos.

Además se presentaron problemas de ejercicio, ya que en las propuestas de los municipios de Tulcingo del Valle y Zacapala se advertían inconsistencias y falta de apego a las reglas de operación del programa. Pese a ello, el gobierno del estado no ejerció su presupuesto, pues las diferentes modalidades que surgieron por los problemas de coordinación y competencias entre el poder estatal y el poder federal afectaron la aplicación del programa y la confianza de los migrantes. Por consiguiente, no se implementó el 3×1 en los años 2002 y 2003, sin embargo hay que reconocer que se concretaron algunas obras aunque no bajo el programa previsto.

La implementación del Programa 3×1 como tal, es decir, con la participación de los tres órdenes de gobierno, se inició en 2004, año electoral en el estado. Se concluyeron cuatro obras de infraestructura básica (alcantarillado, agua potable y energía eléctrica (véase cuadro 1), las cuales muestran una evolución en el ejercicio del programa, ya que para su elaboración se logró un buen entendimiento y armonía entre las diversas instancias. Dentro del presupuesto del 3×1 para Puebla, en 2004 el poder federal le asignó su techo en 1'012,300 pesos.

Las cuatro obras realizadas nacieron de inquietudes de los migrantes, lo que facilitó su elaboración. Para 2005 se asignó un presupuesto de 1.2 millones de pesos, que se complementó con 3.6 millones del estado, municipios y migrantes.⁴² A la fecha se han presentado propuestas de inversión por 162,315.69 pesos para una obra en San Cristóbal Tepeteopan, en Tehuacán, que cuenta con inversiones complementarias del estado, municipio y migrantes por 486,947.07 pesos, para un costo total de 649,262.76 pesos.

Diversas autoridades entrevistadas señalaron los problemas de ejecución del Programa 3×1: falta de coordinación para obtener el presupuesto; desconfianza de los migrantes hacia las autoridades; complejidad en las reglas de operación; falta de información sobre el programa mismo; problemas al tomar la decisión sobre las obras por realizar; escasa organización para participar en la solicitud de obras; problemas en la selección de los representantes de los migrantes en sus localidades o en su contraparte, de los migrantes en las comunidades de origen, y cambio de administración en el gobierno.

Durante el sexenio que se analiza, el gobierno reconoció su falta de capacidad para lograr que los poblanos se arraigaran y aceptó la importancia que representan las remesas para la economía de la entidad y del

⁴²Entrevista con Francisco Torres, Sedesol, Delegación Puebla, 25 de febrero de 2005.

CUADRO 1
Obras realizadas por el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, 2004

Número de la obra	Municipio	Localidad	Descripción de la obra	Aprobado (en pesos)	Librado (en pesos)	Primera ministración	Fecha de entrega primera ministración	Número de cheque	Segunda ministración	Fecha de entrega segunda ministración	Número de cheque
886	Xayacatlan de Bravo	Xayacatlan de Bravo	Ampliación de agua potable, primera sección de Xayacatlan de Bravo	193,876.00	193,876.00	96,938.00	22/09/2004	814	95,968.62	28/10/2004	867
1025	139 San Pablo Anicano	San Miguel Tulipa	Ampliación de la red de energía eléctrica, Rancho El Lunar	28,028.13	28,028.13	28,028.13	26/10/2004	888	-		
1288	81 Ixcamilpa de Guerrero	Toltecamilla	Construcción del sistema de alcantarillado sanitario	805,442.05	805,442.05	402,711.03	05/11/2004	926	369,194.06		
1289	47 Chinotla	Santa Ana Tecolapa	Protección y mejoramiento de la captación y línea de conducción de la red de agua potable	117,493.62	117,493.62	58,746.81	24/11/2004	927	55,931.83	17/12/2004	1,036
				1'144,839.80	1'144,839.80						

Fuente: Sedesol delegación Puebla, Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, inversión 2004.

país. Ante esta situación, Melquiades Morales, junto con Jaime Lucero⁴³ y Carmelo Maceda, presidente y vicepresidente de la Casa Puebla de Nueva York, respectivamente, inauguraron la Casa Puebla de la Mixteca en Tulancingo del Valle con el objetivo convertir esa región en un apoyo para los migrantes y sus familias. Se intentaba que la migración disminuyera a través de proyectos que generaran empleos para que resultara más rentable quedarse; también se buscó que los migrantes transformados ahora en empresarios exitosos invirtieran en sus comunidades y así generar dichos empleos.

Los migrantes desean lo mejor para sus comunidades, pero no mantienen esta actitud en cuestión de negocios; suelen volver a Puebla para instalar maquila en regiones donde les resulta más atractivo alquilar mano de obra. Un ejemplo es el piactlalteco Félix Sánchez, “rey de la tortilla”, quien no instaló su fábrica de chiles jalapeños en el municipio, y Jaime Lucero, que tampoco eligió poner su maquila en el pueblo, pues no existen carreteras adecuadas y escasea la mano de obra, factores que aumentan los costos de producción.⁴⁴ El fenómeno de la maquila empezó a darse en Acatlán y en Petlacingo, donde carece de sentido trabajar dada la distancia entre comunidades, la extrema subvaloración del salario⁴⁵ y el costo del pasaje (de 15 a 20 pesos diarios), motivos por los que crece la migración.⁴⁶

Estos fenómenos muestran que, aun cuando se generen empleos, las políticas no han sido correctamente diseñadas y por lo tanto fracasan y la migración continúa. Sólo los municipios, con la responsabilidad añadida de la gestión y ejecución de las obras del Programa 3×1, y, a la vez, los principales promotores de la iniciativa ciudadana pueden corregir sus distorsiones.⁴⁷

Mario Marín (2005-2011)

El 14 de noviembre de 2004 se llevaron a cabo las elecciones para renovar el gobierno del estado y resultó electo Mario Marín Torres, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), al obtener 49.62 por ciento de los

⁴³Jaime Lucero es uno de los principales promotores e inversionistas de esos proyectos regionales de desarrollo social. Actualmente preside la Casa Puebla en Nueva York, FAMA, GAMA y la Mexican-American Chamber of Commerce.

⁴⁴Molina Ramírez, “Día del migrante mixteco en Pueblayork...”.

⁴⁵El salario mínimo en Puebla es de 43.97 pesos.

⁴⁶*La Jornada* (consultado el 1o. de febrero de 2005).

⁴⁷Entrevista con Francisco Torres.

votos.⁴⁸ Durante su campaña, Marín aseguró que crearía de inmediato una secretaría de apoyo a migrantes y se comprometió a promover el respeto a sus derechos laborales, así como a fortalecer la sede de Casa Puebla en Nueva York e inaugurar nuevas en Los Ángeles, Chicago y Houston.⁴⁹

En relación con las remesas, propuso constituir fideicomisos, con el objetivo de que los envíos desde Estados Unidos a Puebla pagaran como máximo 4 por ciento de comisión y no 18 por ciento como en la actualidad.⁵⁰ Prometió retomar esquemas de apoyo que incluyeran aportaciones de los grupos migrantes y de los tres niveles de gobierno, como parte del Programa 3×1, para favorecer la construcción de obras públicas en las comunidades de alta marginación. También se comprometió a gestionar visas temporales de entre dos a seis meses para aquellas personas interesadas en viajar a Estados Unidos garantizando así su seguridad durante el cruce de la frontera.

Según se observa, Mario Marín dio un lugar fundamental al tema migratorio durante su campaña política, al punto que realizó varios actos con las comunidades migrantes en Estados Unidos. A cambio de promesas, los poblanos de Nueva York, Los Ángeles y Chicago manifestaron su apoyo al candidato priísta.⁵¹

Sin embargo, lo que parecía una política de continuidad –con el Programa 3×1 y las Casas Puebla– y profundidad –al proponer la creación de una secretaría especializada en el tema– se diluyó al comienzo de su mandato: ni bien tomó posesión del cargo, Marín dejó claro que esta nueva secretaría no se habría de constituir sin la aprobación del Congreso pues argumentaba además falta de presupuesto; en lugar de ésta, el Congreso del estado aprobó la constitución de tres nuevas secretarías, la de Trabajo y Competitividad, la de Seguridad Pública y la de Medio Ambiente⁵² y propuso un programa de atención al migrante.

Por ahora, el gobernador se dedica al armado de una comisión estatal con el propósito de coordinar políticas concretas de apoyo a los municipios con problemas migratorios. Durante sus primeros meses en el cargo, Mario Marín realizó dos giras de trabajo por Estados Unidos para inaugurar las oficinas de gobierno de Puebla: la primera, en Los Ángeles, el 30 de abril de 2005, y

⁴⁸Instituto Federal Electoral.

⁴⁹Mario Marín, “Campaña política para gobernador...”.

⁵⁰Cervantes Silverio, “Habrá apoyo para migrantes...”.

⁵¹García Aguilar, “Mario Marín, futuro gobernador de Puebla”.

⁵²*El Sol de Puebla*, 15 de febrero de 2005.

la segunda el 8 de mayo en la ciudad de Nueva York.⁵³ El gobernador anunció, además, que se inaugurará en junio otra oficina de representación del estado en Houston⁵⁴ y una más en Chicago.⁵⁵

Durante estos viajes, Marín anunció que el modelo de las Casas Puebla sería sustituido por las oficinas de representación, dirigidas por funcionarios contratados por el gobierno estatal, las cuales servirán de apoyo a los migrantes para atender las propuestas de proyectos con impacto en las comunidades y que impulsen la economía del estado; estarán integradas por dos funcionarios para la representación en Los Ángeles, tres para Nueva York y tres para Houston.⁵⁶

Al no fundarse la secretaría, la Oficina de Atención al Migrante no sólo cambió de instalaciones sino también de nombre: la Comisión Estatal para la Atención del Migrante Poblano trabajará de forma independiente a cargo del licenciado Alejandro Dávila, alto comisionado, quien fue migrante en Chicago. Bajo su tutela se quiere llevar a cabo un registro real de los migrantes poblanos para de esa manera crear un directorio, así como reforzar el Programa Paisano a través de la Secretaría de Seguridad Pública.⁵⁷

Congreso del estado

Ante la gran importancia que cobró el fenómeno migratorio, se inauguró en 2001 la Comisión de Migración y Asuntos Internacionales en el Congreso del estado de Puebla. Los legisladores apoyaron su implantación con el fin de analizar el tema y presentar propuestas encaminadas a proteger y garantizar los derechos de los migrantes.⁵⁸ Al igual que el Poder Ejecutivo, el Le-

⁵³*Diario de México*. En la tarea de abrir "casas", el gobierno del estado ha pedido la ayuda de los migrantes organizados. De acuerdo con ellos, abrir una Casa Puebla en Los Ángeles demandaría también sus desembolsos, algo que, por lo general, sólo los miembros del sector empresarial de la federación tenían la capacidad de cubrir pues el resto, son trabajadores asalariados. Según el presidente de la federación de clubes poblanos en Los Ángeles, los empresarios "se querían hacer cargo de adquirir Casa Puebla, absorber toda la inversión. Eso nos quitó a nosotros ser parte de ese grupo, eso no es para nosotros. Nuestra economía no está para eso [...]". Esto causó conflictos y la escisión del grupo. (Entrevista realizada por M. Basilia Valenzuela, Los Ángeles, 18 de octubre de 2005.)

⁵⁴TV Azteca Puebla.

⁵⁵Hernández Alcántara, "La población de Chiautla de Tapia...".

⁵⁶Entrevista telefónica con Carlos Torres, Comisión Estatal para la Atención del Migrante Poblano, 30 de mayo de 2005.

⁵⁷*Idem*.

⁵⁸"Los legisladores frente al fenómeno migratorio", febrero de 2004, en http://www.congresopuebla.gob.mx/ficha_editorial.php?vlave=34 (consultado el 12 de febrero de 2005).

gislativo también se encuentra en proceso de transición, por lo que la nueva comisión todavía no ha definido su programa.⁵⁹

Clubes poblanos en Estados Unidos

Según la Oficina de Atención a Migrantes del estado de Puebla, en la actualidad funcionan 42 clubes de poblanos en Estados Unidos, de los cuales 22 se distribuyen en la zona noreste, siete en California, tres en Illinois, tres en Texas, dos en Arizona y uno en los estados de Indiana, Colorado, Florida y Pensylvania. Existen pocos estudios sobre las recientes asociaciones de poblanos en Estados Unidos debido sobre todo a su temporalidad, ya que, en general, una vez cumplidos sus objetivos se desintegran, razón por la cual no trascienden y resulta difícil su registro y conocimiento.

Las organizaciones poblanas de mayor presencia en Nueva York son: Casa Puebla,⁶⁰ Casa México,⁶¹ Mixteca Organization⁶² y Asociación Tepeyac.⁶³ Esta

⁵⁹Actualmente la Comisión está presidida por la diputada María Isabel Merlo (PRI) y conformada por siete personas: cuatro del PRI, dos del PAN y uno del PVEM. Entrevista con María Isabel Merlo, presidenta de la Comisión de Migración y Asuntos Internacionales del Congreso del Estado de Puebla, 25 de septiembre de 2005.

⁶⁰Inaugurada el 22 de mayo de 1999. Su misión es orientar a la comunidad poblana residente en Nueva York a través de programas y servicios. Proporciona becas y programas de educación, ayuda médica y pláticas de prevención; realiza torneos deportivos junto con la Federación Deportiva y lleva a cabo eventos culturales como la conmemoración del 5 de mayo y el 16 de septiembre. Se financia mediante la aportación de sus miembros y de los eventos culturales, deportivos, etcétera, que llevan a cabo, en <http://www.sat-w.com/casapuebla/mision.php> (consultado el 1o. de abril de 2005).

⁶¹La Casa México en Nueva York fue fundada el 1o. de febrero de 2001 por el señor Gerardo Domínguez. Esta organización tiene por objeto proteger los derechos laborales de los migrantes indocumentados para que no sean sujetos de explotación ni de despido injustificado. A su vez, lleva a cabo programas de educación (inglés, preparatoria y computación), asesoría legal y protección de derechos humanos. Difunde su tarea mediante publicidad en periódicos. Véase Espinosa Laborde, *op. cit.*, pp. 33-46.

⁶²Organización no lucrativa registrada oficialmente el 31 de mayo de 2000 en el estado de Nueva York. Sus instalaciones se inauguraron en mayo de 2003, surgió como iniciativa del doctor Gabriel Rincón y recibió el nombre de Mixteca porque su fundador es originario de Chiautla de Tapia, municipio ubicado en dicha región. Su objetivo es mejorar las condiciones de salud para los connacionales que carecen de seguro médico. Se dedica a proveer servicios médicos para la prevención, detención y tratamiento de enfermedades a través de distintas vías. Véase Mixteca Organization.

⁶³Creada el 6 de septiembre de 1997, su actual dirigente es Joel Magallán. Esta asociación es una red de 40 organizaciones comunitarias de base establecidas en 40 barrios de los cinco condados de la ciudad de Nueva York. Sus objetivos son: promover y defender los derechos humanos de los inmigrantes y sus descendientes; organizar, educar y desarrollar los talentos y capacidades de los inmigrantes para que se establezcan más fácilmente, además de promover y organizar eventos culturales, religiosos y deportivos. Uno de los eventos que llevan a

última no constituye una organización poblana, pero ha ayudado a todos los migrantes que requieren ayuda sin importar su lugar de origen.

Hace falta repasar los conflictos que se han generado entre las organizaciones tras el proceso de campañas electorales llevado a cabo en 2004. La Asociación Tepeyac consideró que la Casa Puebla en Nueva York se había manifestado activamente a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI), declaración justificada por Mario Riestra como reactiva ante el desplazamiento que practicó el partido hacia la Casa Puebla en Nueva York.⁶⁴ Esta permanente rivalidad provoca desconfianza y estancamiento en los proyectos que tanto esfuerzo ha costado organizar, ya que el éxito de los clubes se basa en la credibilidad y su ausencia desmotiva la participación de los migrantes. Pero no sólo hay conflictos entre las instituciones, sino que también presentan problemas internos: se enfrentan a cuestiones económicas, de estructura, organización y promoción para darse a conocer entre la gente.

No obstante, las organizaciones han logrado poco a poco influir en las decisiones políticas de sus comunidades de origen debido a las inversiones que realizan. Por otro lado, a pesar de que algunos poblanos residentes en Estados Unidos ya vieron la utilidad de organizarse, todavía no cuentan con la experiencia ni la infraestructura necesaria para enfrentar las necesidades de los migrantes, por lo que les queda un camino largo por recorrer.

ALCANCES DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

La Oficina de Atención a Migrantes no ha hecho en los últimos 12 años más que retomar los programas federales como el Programa Paisano, Vete Sano, Regresa Sano, Iniciativa Ciudadana 3×1 y Programa Binacional de Educación; en otras palabras, no existe un programa concreto diseñado especialmente para los poblanos. Las acciones realizadas se diseñan a nivel federal y se implementan de manera estatal.

Una forma de evaluar las políticas migratorias es a partir del progreso a través del tiempo de los montos presupuestales que se asignan a cada uno de los programas, lo que no significa necesariamente que a mayor presu-

cabo es la Antorcha Guadalupana, organizada desde 1998 y que a partir de 2002 va desde la Basílica de Guadalupe (Distrito Federal) hasta la Catedral de San Patricio (Nueva York). Véase Asociación Tepeyac, en <http://www.tepeyac.org/cre.htm> (consultado el 20 de noviembre de 2004).

⁶⁴Hernández Alcántara (consultado el 23 de noviembre de 2004).

CUADRO 2

Resumen de las principales políticas migratorias de Puebla

<i>Programas</i>	<i>Años de implementación</i>	<i>Áreas</i>	<i>Institución ejecutora</i>	<i>Instituciones participantes</i>	<i>Presupuesto</i>
Atención al Migrante	1999	Salud, educación, proyectos productivos, asesoría legal, repatriación de cadáveres, traslado de heridos	Oficina de Atención al Migrante, dependiente de la Coordinación de Asesores	INM, Sedesol, SEP, Secretaría de Salud, saludados, etcétera.	Aproximadamente 4 millones de pesos
	2005	Salud, educación, proyectos productivos, asesoría legal, repatriación de cadáveres, traslado de heridos	Comisión Estatal para la Atención al Migrante Poblano	INM, Sedesol, SEP, Secretaría de Salud, saludados, etcétera.	Aún sin definir
Bienvenido Paisano	1999	Protección al migrante	INM Puebla y Oficina de Atención al Migrante	Secretaría de Gobernación, Procuraduría de Justicia del estado, Secretaría de Turismo, Secretaría de Finanzas	
Vete Sano, Regresa Sano	2001	Salud	Secretaría de Salud de los gobiernos federal y estatal		
Programa Binacional de Educación Estados Unidos-México	1996	Educación	SEP	Autoridad educativa estatal, representación de la Secretaría Pública del estado, coordinación y equipo técnico, maestros	En 2002, 600,000 pesos
Iniciativa Ciudadana 3 x 1	2004	Proyectos de desarrollo	Sedesol federal y estatal	Tres órdenes de gobierno: federal, estatal, municipal y migrantes	En 2004, 1'012,300 pesos. En 2005, 1'200,000 pesos
Otras modalidades: 2 x 1, 1 x 1	2002-2003	Proyectos de desarrollo	Secretaría de Finanzas y Sedesol		
Comisión de Migración y Asuntos Internacionales	2001	Derechos de los migrantes	Congreso del Estado		

Fuente: Elaboración propia.

puesto mayor eficacia; sin embargo, supone una forma de conocer cuantitativamente las prioridades del gobierno poblano para la asignación de recursos. En el caso de la Oficina de Atención al Migrante todavía no se puede establecer una comparación, pues aún no se cuenta con un presupuesto definido para la Comisión Estatal para la Atención del Migrante Poblano ni tampoco se estableció la estructura de dicha oficina, pero parece que tanto su presupuesto como su infraestructura serán mayores que las anteriores.

En la administración pasada y a pesar de sus muchos objetivos, la Oficina de Atención al Migrante se limitó a la repatriación de cadáveres, al traslado de enfermos y personas heridas en el intento de cruzar las fronteras, a dar asesoría legal y jurídica y, en menor medida, a impulsar los proyectos de desarrollo.

Mientras el estado de Puebla no se afilió al programa hubo discrecionalidad en la aplicación del 3×1, lo que ocasionó que una de las partes aportara más dinero que las otras y provocó que las contribuciones resultaran más elevadas para los migrantes. También añadió dificultades la falta de coordinación, entendimiento y competencia entre los diferentes órdenes de gobierno. En 2004, en cambio, una vez que se aplicó el programa con el gobierno federal, se aprecian aportaciones igualitarias entre los participantes y, sobre todo, que las cifras cuadran.

A pesar de que los demás programas, como Programa Paisano, Vete Sano, Regresa Sano y el Programa Binacional de Educación, han logrado ganar la confianza de los migrantes, los dos últimos, sin embargo, carecen de difusión. Hace falta comprensión y entendimiento de otras áreas de las dependencias estatales y municipales para su operación, pues no existe institucionalización de los mismos a nivel municipal.

Sin duda, las políticas migratorias en Puebla han evolucionado: en primer lugar se creó la Oficina de Atención al Migrante; después, ésta se independizó de la Coordinación de Asesores del gobernador y ahora se llama Comisión Estatal para la Atención al Migrante Poblano.

No obstante, en los últimos meses se ha manifestado en Puebla una intensa actividad política debido a la situación de cambio de gobierno por la que atraviesa. En este periodo se observó que muchos de los proyectos migratorios eran solamente promesas de campaña y algunos apenas buenas intenciones, ya que se trataba de proyectos no creíbles o difíciles de lograr; Marín propuso, por ejemplo, la creación de la Secretaría del Migrante y no cumplió; sin embargo, durante los primeros meses de su gobierno se proce-

dió a la apertura de las oficinas de representación del estado (Casas Puebla) en Estados Unidos. Con estas acciones, el gobernador ha dado señales contradictorias respecto de sus compromisos de campaña en relación con el tema migratorio.⁶⁵

Durante el periodo de Melquiades Morales, el gobernador mantuvo contacto con migrantes exitosos, aunque los vio ante todo como inversionistas; falló el establecimiento de una relación permanente con los clubes y directa con los migrantes. En el corto tiempo que lleva Mario Marín, en cambio, se ha observado su interés por mantener y expandir el contacto de manera directa a través de las oficinas de representación, motivo por el cual se justifica la apertura de tantas Casas Puebla en Estados Unidos –Los Ángeles, Nueva York y Houston– con funcionarios financiados por el estado.

Aun así, todo parece indicar que no ha tomado en cuenta la experiencia del primer año de la Casa Puebla en Nueva York, cuando el director y la secretaría dependían del presupuesto de la Coordinación de Asesores y financiarlos resultó un gasto excesivo para el gobierno, razón por la cual se acordó que Casa Puebla fuera independiente y se financiara por sus propios medios, lo que la hizo vulnerable. El proyecto de Mario Marín consiste en dotar a la oficina, independiente, con un presupuesto propio que hasta la fecha no se ha definido.

Aunque en el análisis presentado se detecta una línea de continuidad en el proceso de definición de políticas de atención a migrantes, en la práctica ha dependido del interés y las necesidades políticas del gobernador poniendo en riesgo su institucionalidad. Las políticas migratorias poblanas se han caracterizado por su carácter temporal: los funcionarios responsables no han permanecido en sus puestos más de lo que dura un sexenio y nunca se sabe qué pasará después. ¿Garantizará continuidad el siguiente gobernador?

Ni las oficinas ni los funcionarios responsables de los programas han superado los periodos de gobierno ni asegurado su continuidad. En general, la estrategia ha sido borrar y empezar de nuevo, a lo que se añade que el principal problema para que los programas se desarrollen es la falta de recursos económicos. Estos dos puntos hacen que la política migratoria po-

⁶⁵En el proceso de transición gubernamental los proyectos no estaban definidos, ya fuera por la falta de autorización o porque aún no se aprobaban los presupuestos, o por el simple traspapeo de los documentos, etcétera.

blana, una de las primeras en desarrollarse en el país, se caracterice por la falta de visión a largo plazo de sus proyectos.

El gobierno poblano ha desaprovechado el potencial que representan la organización de los migrantes y el flujo de remesas. Lo realizado hasta ahora no elimina todavía las causas principales que generan la migración, pues éstas han estado fuertemente politizadas, son incipientes y en general se concentran en administrar programas diseñados desde el gobierno federal.

Creemos por ello que el gobierno debe aumentar su apoyo para que las organizaciones crezcan y se sostengan, y debe promover y difundir los programas tanto entre las organizaciones de migrantes radicadas en Estados Unidos como en las comunidades expulsoras de la entidad; también debe brindar asesoría y capacitación a las oficinas encargadas de la atención a migrantes para mejorar su organización y aprovechar los recursos de manera eficiente. El gobierno de Puebla debe poner en marcha políticas públicas que permitan aprovechar las remesas en las mejores condiciones posibles y reducir o prevenir la pérdida de capital humano.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN TEPEYAC, en <http://www.tepeyac.org/cre.htm> (consultado el 20 de noviembre de 2004).
- BANCO DE MÉXICO, "Indicadores económicos, diversos años, remesas familiares y su distribución por entidad federativa, 1995 y 2003".
- _____, "La balanza de pagos en 2004", comunicado de prensa, 22 de febrero de 2005, en <http://www.banxico.org.mx/fBoletines/Boletines/calendario2005/22feb2005balpagos.pdf>
- _____, y Secretaría de Economía, en <http://www.banxico.org.mx/fBoletines/Boletines/calendario2005/22feb2005balpagos.pdf> y <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1178/PUEDICO4.xls>, respectivamente (consultado el 17 de abril de 2005).
- CASA PUEBLA NUEVA YORK, en <http://www.sat-w.com/casapuebla/fama.php> (consultado el 1o. de abril de 2005).
- CERVANTES SILVERIO, Elizabeth, "Habrá apoyo para migrantes recuerda Mario Marín Torres", en <http://www.angelopolitico.com.mx/migrantes2.html> (consultado el 17 de enero de 2005).
- CONAPO, "Puebla: Indicadores sobre migración a Estados Unidos. Índice y grado de intensidad migratoria por municipio de 2000".

- , “Puebla: población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación, lugar que ocupa en el contexto nacional y estatal por municipio en el 2000”, en *Censo general de población y vivienda*, 2000.
- , “Entidades federativas con medio grado de intensidad migratoria a Estados Unidos”, 2000.
- , “Municipios por grado de intensidad migratoria”, 2000.
- CORONA, Rodolfo, *Estimación del número de emigrantes permanentes de México a Estados Unidos 1850-1990*, El Colegio de Frontera Norte, en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3/03.pdf>.
- CORTINA, Regina y Mónica Gendreau, *Poblanos en Nueva York. Migración rural, educación y bienestar*, Puebla, Universidad Iberoamericana, 2004.
- Diario de México*, “También habrá Casa Puebla en Los Ángeles, anuncia el gobernador”, en http://www.diariodemexico.com.mx/?module=displaystory&story_id=51039&format=print (consultado el 13 de abril de 2005).
- Diario Oficial de la Federación*, “Reglas de operación del programa”, 13 de marzo de 2002, en http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2002/r11_educacion/extractos/ex... (consultado el 28 de marzo de 2005).
- DURAND, Jorge, “Origen es destino. Redes sociales, desarrollo histórico y escenarios contemporáneos”, Universidad de Guadalajara, en http://64.233.187.104/search?q=cache:bPTSjMbb_EEJ:www.conapo.gob.mx/publicación (consultado el 1o. de febrero de 2005).
- y Douglas Massey, *Clandestinos: migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- El Sol de Puebla*, “Puebla, sexto lugar nacional en el fenómeno de migración”, en <http://www.elsoldepuebla.com.mx/elsoldepuebla/050318/local/11local.asp> (consultado el 28 de marzo de 2005).
- ESCAMILLA, Ambrosio, “En 2004, menos dinero para la mixteca poblana” noticia del 12 de enero de 2004, en http://www.noticiasoax.com.mx/articulos.php?id_sec=4&id_art=11039&ejemplar (consultado el 17 de febrero de 2005).
- ESPINOSA LABORDE, Leonardo Francisco, “Análisis de la problemática que enfrentan las asociaciones de mexicanos de origen a principios del siglo XXI, estudio de caso Puebla-Nueva York”, en http://140.148.3.250/u_dl_a/servlet/mx.udlap.ict.tales.html.Block?thesis=1010&Type=H (consultado el 19 de abril de 2005).
- GARCÍA AGUILAR, Pedro, “Mario Marín, futuro gobernador de Puebla”, en <http://www.México.com/lapalabra/index.php?meted=una&idarticulo=16706> (consultado el 17 de enero de 2005).
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo, “Migración, remesas y desarrollo local”, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, tesis de doctorado en Estudios del Desarrollo, 2003.

- GENDREAU, Mónica, "Perspectivas del desarrollo regional en el valle de Atlixco", en <http://www.pue.uia.mx/investigación/aa6.html> (consultado el 1o. de febrero de 2005).
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, en <http://www.puebla.gob.mx2004> (consultado el 23 de noviembre de 2004).
- _____, "Plan estatal de desarrollo 1999-2005", en <http://www.puebla.gob.mx/> (consultado el 14 de mayo de 2005).
- GONZÁLEZ, Felipe y Liliana Rivera, *Migrantes y políticas públicas. Apuntes desde la experiencia del programa Iniciativa Ciudadana Tres por Uno en los estados de México y Puebla*, México, El Colegio Mexiquense, 2004.
- HERNÁNDEZ ALCÁNTARA, Martín, "Casa Puebla en NY hace proselitismo priísta: Magallán", en <http://www.tepeyac.org/sep191ajornadadeo.htm> (consultado el 23 de noviembre de 2004).
- _____, "El 20 por ciento de la población de Tulcingo del Valle ya reside en Estados Unidos", *La Jornada*, 23 de marzo de 2005, en <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/050323/oriente/puebla/pue2.html> (consultado el 13 de abril de 2005).
- _____, "La población de Chiauhtla de Tapia va acabándose por la migración a EU", *La Jornada*, 29 de marzo de 2005, en <http://www.tvaztecapuebla.com.mx/notadia.asp?id=4377> (consultado el 13 de abril de 2005).
- IBLNEWS, DPA, "Los migrantes mexicanos en Nueva York celebran el Cinco de Mayo", en <http://iblnews.com/txt/noticia.php?id=128055> (consultado el 13 de mayo de 2005).
- INEGI XI, "Grados de marginación 2000", *Censo Nacional de Población y Vivienda*, 2000a.
- _____, "Población emigrante a Estados Unidos de América por entidad federativa según sexo, 2000", *Censo Nacional de Población y Vivienda*, 2000b.
- _____, "Población migrante de retorno de Estados Unidos de América por entidad federativa según sexo", *Censo nacional de población y vivienda*, 2000c.
- _____, "Tabulados básicos, Aguascalientes", *Censo Nacional de Población y Vivienda*, 2000, 2001a.
- _____, "Población inmigrante, emigrante y saldo neto migratorio por entidad federativa, 2000", *Censo Nacional de Población y Vivienda*, 2000. Tabulados básicos, Aguascalientes, 2001b.
- _____, "Defunciones generales por principales causas de la defunción, 2002", *Cuaderno núm. 15, Estadísticas demográficas*, 2003, Aguascalientes, 2004.
- _____, "Población total por entidad federativa según sexo", *Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa*, 2005.
- INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR, "Intercambio de maestros México-Estados Unidos, 2003", datos estadísticos, reunión preparatoria a la XVIII Reunión

- Binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos 2003, Tlatelolco, México, 30 de junio-1o. de julio de 2003.
- , “Remesas”, vol. 1, núm. 4, agosto de 2004, p. 1.
- , “Oferta educativa para mexicanos en el exterior”, vol. 1, núm. 2, enero de 2005.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, “Concentrado de resultados finales de la elección a gobernador del estado”, 2004.
- INTRODUCCIÓN A LA CIUDAD DE PUEBLA, en <http://puebla.turista.com.mx/section-viewarticle-2.html> (consultado el 17 de noviembre de 2004).
- LÓPEZ, Ángel Gustavo, “Mixteca internacional, la fuerza de la ausencia”, en <http://www.jornada.unam.mx/2000/jul00/000712/oja39-migración.html> (consultado el 1o. de febrero de 2005).
- MARÍN, Mario, “Campaña política para gobernador, apoyo a migrantes”, en <http://www.idscorp.com.mx/cgi-bin/mariomarin/cgis/plataformapolitica.pl> (consultado el 25 de noviembre de 2004).
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Aarón, “Impulsan las teleconferencias para enlazar a los migrantes”, *La Jornada de Oriente*, en <http://www.jornada.unam.mx/2005/may05/050509/oriente/puebla/pol3.html> (consultado el 13 de mayo de 2005).
- MASSEY, Douglas, L. Goldring y Jorge Durand, “Continuities in Transnational Migration: An Analysis of Nineteen Mexican Communities”, *American Journal of Sociology*, vol. 99, núm. 6, pp. 1372-1403.
- MIXTECA ORGANIZATION INC., en <http://www.mixteca.org> (consultado el 1o. de abril de 2005).
- MOLINA RAMÍREZ, Tania, “Día del migrante mixteco en Pueblayork. Negocios, no soluciones de Estado”, en <http://www.jornada.unam.mx/2002/ago02/020818/mas-molina.html> (consultado el 17 de enero de 2005).
- OFICINA DE ENLACE GUBERNAMENTAL CON EL ALCA, “Puebla, sexto lugar nacional en el fenómeno de migración”, marzo de 2005, en <http://wdb.sicomnet.edu.mx/cgi-bin/paginas/alca/cgis/Nota.pl?idNoticia=717&idrubro=12> (consultado el 13 de abril de 2005).
- REGATAO, Gisele, “Viva poblanos: Mexicans from Puebla create mini-version of home-state in New York”, Universidad de Nueva York, en <http://www.Nyu.edu/education/mexicanconference/newsday.htm> (consultado el 17 de enero de 2005).
- RIVERA SÁNCHEZ, Liliana, “Las remesas socioculturales de Puebla”, en http://www.mexico.us/archives/2004/09/las_remesas_soc.html (consultado el 23 de noviembre de 2004).
- RODRÍGUEZ OCEGUERA, Primitivo, “Abuso contra migrantes y defensa de su dignidad y derechos”, septiembre de 2001, en <http://www.universidadabierta.edu.mx/>

- Biblio/R/RodriguezPrimitivo_AbusoMigrantes.htm (consultado el 23 de noviembre de 2004).
- Salud y apoyo al migrante: acciones, actividades y programas para la salud del migrante*, en <http://www.saludmigrante.salud.gob.mx./acciones/vesano.htm> (consultado el 10 de febrero de 2005).
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA, "Inversión extranjera en el estado de Puebla", septiembre de 2004.
- SEDESOL (delegación Puebla), "Programa Iniciativa Ciudadana 3×1, Inversión 2004".
- TV AZTECA PUEBLA, "Mario Marín Torres visitará Estados Unidos y Europa" (consultado el 13 de mayo de 2005).
- VELÁZQUEZ DE LEÓN, Mauricio, "De Puebla a Nueva York", en <http://educacion.nyu.edu/mexicanconference/reforma.com> (consultado el 1o. de febrero de 2005).
- VELÁZQUEZ VARGAS, Edmundo, "Puebla, quinto lugar nacional en infectados con VIH", en <http://www.tulcingo.net/> (consultado el 1o. de abril de 2005).

Políticas migratorias en el estado de Veracruz

María Eugenia Pérez

A FINALES de la última década, Veracruz ocupó por primera vez el quinto lugar nacional por su aporte al flujo de migrantes internacionales; con ello se dio inicio a un proceso que en principio se caracterizó por su celeridad, masividad y heterogeneidad. A la fecha, cientos de comunidades veracruzanas se han sumado al fenómeno en más de la mitad de los 210 municipios del estado. A la par del espectacular crecimiento cuantitativo que han tenido la emigración de veracruzanos, las remesas, los decesos de migrantes y los impactos en las comunidades, este singular movimiento ha despertado interés por estudiar el papel que ha jugado el gobierno del estado en la atención al fenómeno.

Este capítulo ofrece un recuento de las acciones de la desarticulada política pública que el gobierno estatal ha implementado para la atención de la migración internacional veracruzana. Para ello, el documento se divide en siete apartados: los dos primeros revisan el marco histórico y económico en que ha tenido lugar el fenómeno migratorio; en el tercero y cuarto se describen el fenómeno migratorio y su impacto económico y social según regiones, el quinto revisa los programas de políticas migratorias aplicadas por el gobierno del estado en coordinación con el gobierno federal. En la sexta parte se ofrece una aproximación a la conformación de la diáspora, sus formas de participación y organización, finalmente, el séptimo presenta el balance de los alcances y limitaciones que enfrentan las políticas públicas llevadas a la práctica por la Dirección de Atención al Migrante.

CONTEXTO HISTÓRICO

En el curso de las últimas décadas los movimientos migratorios veracruzanos se han intensificado, al mismo tiempo que han modificado sus patrones y destinos tradicionales. En los años setenta, los movimientos se daban a nivel estatal hacia las regiones petroleras del norte (Tuxpan y Poza Rica) y sur (Coatzacoalcos y Minatitlán), así como a zonas cañeras y cafetaleras (en

época de zafra las primeras y en tiempo de corte las segundas), de manera que los periodos de estacionalidad migratoria eran cortos. Este mismo patrón se observó también en los veracruzanos que participaron en migraciones internas hacia estados como Puebla, Colima, Hidalgo y ciudad de México. Hacia finales del siglo xx los flujos se reorientaron decididamente hacia la frontera norte de nuestro país. Entre 1985 y 1990, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas captaron 20.6 por ciento de los movimientos internos y sólo 10 años más tarde (entre 1995 y 2000) esta cifra se duplicó hasta alcanzar 41 por ciento.¹

La presencia del destino internacional entre las migraciones de veracruzanos quedó registrada en términos agregados hasta el censo de 2000, publicación que ubicó a la entidad en el quinto lugar en importancia por aportar 4.88 por ciento al flujo migratorio nacional.² La celeridad y masividad con que se dio el fenómeno en la entidad es contundente, considerando que en 1997 (tan sólo tres años antes del censo) Veracruz ni siquiera figuró en la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica (Enadid) entre los primeros 15 lugares con migración internacional (Chávez *et al.*, 2002). Y hoy en día ha rebasado al flujo zacatecano.³

La migración veracruzana se caracteriza, además de por su rápido crecimiento, por la heterogeneidad de su flujo y los destinos y estrategias de inserción. Estudios recientes indican que el migrante veracruzano proviene tanto de áreas rurales como urbanas, tiene una participación más activa de las mujeres, incorpora tanto a indígenas como a mestizos, y a personas con diversos niveles educativos.⁴

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE VERACRUZ

Veracruz es el tercer estado más poblado del país, con 6.9 millones de habitantes en 2000, sólo después de México y el Distrito Federal; su participación relativa es de 7.1 por ciento respecto a la población nacional y se asienta en 210 municipios.⁵ En las últimas dos décadas, su dinámica demo-

¹Para un estudio detallado véase Chávez *et al.*

²INEGI, 2001.

³*Idem.* En 2000, 65,631 zacatecanos participaron en el flujo migratorio internacional (4 por ciento), al tiempo que los migrantes veracruzanos alcanzaron una cifra de 78,347, representando 5 por ciento del flujo migratorio dirigido de México a Estados Unidos.

⁴Véase Zamudio *et al.*, pp.145-171.

⁵INEGI, *op. cit.*

gráfica ha presenciado cambios significativos que modificaron la estructura de su población, particularmente por la caída de su tasa de crecimiento –pasando de 1.49 entre 1980 y 1990 a 1.05 en 2000– y por los saldos netos migratorios negativos registrados (–70,514 veracruzanos en 1990 y –214,378 en 2000).

En 2000, de la población de 12 años y más (49.2 por ciento) era activa 98.8 por ciento de la PEA y desempeñaba algún tipo de ocupación, pero sólo 31 por ciento contó con servicios de salud. El sector campesino y el creciente empleo informal que conforma la población económicamente activa ocupada (PEAO) del estado, reproduce las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta la clase trabajadora, por la ausencia de servicios de salud y el bajo nivel de salarios. Sobre este último punto, se estima que cerca de 70 por ciento de la población ocupada recibe de 0 hasta 2 salarios mínimos, y sólo 2 por ciento concentra ingresos superiores a 10 salarios mínimos, mientras que 13 por ciento no percibe ningún ingreso.⁶ A esta precariedad se le suma el bajo capital humano con que cuentan los hogares, pues de 85 por ciento de la población de 15 años y más que sabe leer y escribir, sólo 20 por ciento cuenta con instrucción posprimaria. En lo que se refiere al analfabetismo encontramos más rezago en la entidad (15 por ciento) que a nivel nacional (10 por ciento) evidenciando con ello la relación que existe entre el acceso a los recursos y el atraso social.⁷

PERFIL ECONÓMICO

Históricamente, la estructura productiva de la economía veracruzana ha estado vinculada con su sector agropecuario. De la producción nacional de caña de azúcar, en 1980 el estado aportó 40 por ciento, de la de café 30 por ciento, de cítricos 60 por ciento, de ganadería 48 por ciento. En recursos naturales, Veracruz aportó cerca de 90 por ciento de la producción de petróleo, contabilizando en este último rubro lo agregado por Tabasco, zona de donde proviene la mayor parte del crudo que se refina en Coatzacoalcos y Minatitlán. La importancia de las diversas actividades agropecuarias permitieron todavía en 1990 ocupar 40.4 por ciento de su PEA, al representar la principal actividad.⁸

⁶Chávez *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

⁷INEGI, *op. cit.*

⁸Véase García Zamora, 2000 y Zamudio *et al.*, p. 157.

La actividad agrícola veracruzana ha sido una de las más afectadas por las políticas de reforma del estado implementadas desde mediados de los años ochenta, ya que la apertura comercial sin graduaciones generó condiciones adversas a los productores, acentuadas por el retiro de políticas en las que el estado había jugado un papel fundamental en lo referido a la producción, distribución y/o financiamiento de su actividad. De manera que las crisis de precios y de mercado que enfrentaron los pequeños productores generaron tales pérdidas que su impacto en el tejido social de las comunidades, municipios y regiones vinculadas con la actividad cafetalera, cañera y de cultivo de naranja y piña no tuvo precedentes. Para 2000, el sector primario había perdido 8 por ciento de su ocupación, pasando a ser la segunda fuente de empleo de la entidad con 32.4 por ciento, después del sector servicios.⁹

Por otro lado, el auge de la actividad petrolera en la entidad hacia los años setenta disminuyó debido a decisiones administrativas que no dieron seguimiento a la reinversión y mantenimiento de la infraestructura que la sustenta. Al mismo tiempo, el volumen de extracción petrolera disminuía y la caída de los precios del petróleo hacia principios de los ochenta impactó negativamente en la industria, alcanzando pérdidas de -4.47 por ciento entre 1980 y 1999. Las crisis de las actividades agropecuaria y petrolera se reflejaron de manera consistente en un crecimiento negativo de -0.5 por ciento entre 1980 y 1990.¹⁰

Estas condiciones afectaron decididamente a grupos poblacionales ligados a los sectores agropecuario y petrolero, que al verse al límite del aprovechamiento de sus recursos locales, o al no encontrar la forma de cumplir sus expectativas, obligaron a que miembros de estos grupos se incorporara a la migración como estrategia de supervivencia o mejoramiento de sus niveles de vida.¹¹

MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN VERACRUZ

En 2000, se registró la presencia del fenómeno migratorio internacional en más de la mitad de los 210 municipios que conformaban la entidad, lo que reveló el nivel de penetración que adquirió en poco tiempo, cuando se ma-

⁹Véase Cevallos, p. 57, e INEGI, *op. cit.*

¹⁰Cálculos realizados con base en datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, PIB por entidad federativa, 1993 y 1993-1999.

¹¹Zamudio *et al.*, *op. cit.*, p. 146.

sificó rápidamente. Tan sólo en el quinquenio 1995-2000, salieron de la entidad 80,996 veracruzanos, de los cuales 78 por ciento son hombres y 22 por ciento mujeres. La participación femenina en el flujo resulta muy significativa¹² si se considera que en 1997 sólo alcanzó a nivel nacional 6 por ciento.¹³ Se estima que la edad promedio del migrante veracruzano es de 26 años; empero, las mujeres migrantes son más jóvenes que los hombres (24 años). El migrante internacional veracruzano procede del área rural; 48 de cada 100 migrantes salen de poblaciones rurales en tanto que 20 de ellos pertenecen a ciudades semirurales o intermedias y sólo 18 a áreas urbanas.¹⁴ El migrante veracruzano de origen urbano “involucra a más mujeres que en las zonas rurales, las edades de los migrantes urbanos son en promedio mayores y entre la diáspora urbana se presentan rangos de edad más amplios que los salidos de poblaciones rurales”.¹⁵

En general, se ha identificado que el fenómeno migratorio estatal se encuentra relacionado con las crisis de los sectores cafetalero, cañero y petrolero y su impacto diferenciado según las regiones ligadas a dichas actividades. Pero lejos de asumir el fenómeno migratorio como un asunto exclusivamente coyuntural (por su potenciación a partir de la crisis), más bien se retoma el factor estructural como un elemento explicativo, ya que a partir del deterioro económico de la zona y de su estructura productiva,¹⁶ como

¹²La participación femenina no es homogénea entre los municipios con migración; se observa, más bien, que las características socioculturales del municipio y su historia migratoria interna determinan cada vez más la presencia de mujeres. Por ejemplo, en Poza Rica (municipio eminentemente petrolero) la participación femenina (54 por ciento) rebasa la de los hombres, mientras que en Astacinga (municipio indígena) 96 por ciento de los migrantes son hombres.

¹³Tuirán *et al.*

¹⁴Estimaciones generadas a partir de la base de datos del cuestionario ampliado del Censo General de Población y Vivienda de 2000 (Censo, 2000).

¹⁵Pérez, 2003, p. 158.

¹⁶Al mismo tiempo, se observa una relación ambigua entre la marginación y la migración, ya que regiones como la Centro-Norte y Grandes Montañas presentan municipios con alta intensidad migratoria y menores grupos poblacionales expuestos a niveles altos y muy altos de marginación. La región Centro, muestra una relación directa entre la intensidad migratoria y altos niveles de marginación. Por lo anterior, se concluye que la marginación puede constituir un factor propicio para la migración internacional cuando la acompañan factores coyunturales que sitúan a los hogares bajo presiones de bajos ingresos, desempleo, imposibilidad de recibir financiamientos y pérdida de sus cosechas, rompiendo con ello las expectativas de mejora local, impulsando hacia la diversificación de las estrategias de ingreso e incitando a la inserción laboral en el mercado estadounidense. Sin embargo, aquellos hogares que se encuentran en las peores condiciones económicas en las comunidades de altos y muy altos niveles de marginación difícilmente se suman a la migración internacional, ya que para el tránsito se necesitan recursos económicos y sociales; se trata de migraciones de tipo indocumentado, que obligan al migrante a pagar hasta 20,000 pesos a coyotes a cambio de “asegurar” su llegada al destino,

efecto de la implementación de políticas económicas neoliberales “la entidad fue perdiendo su capacidad de retención de la población, en búsqueda de cumplir expectativas y vidas satisfactorias”.¹⁷

Veracruz presenta un patrón definido en los meses de salida de los migrantes; comienza en enero y febrero y se intensifica hacia marzo y agosto. Sin embargo, a nivel municipal, los datos indican que la estacionalidad de la migración se relaciona con la antigüedad o con el volumen de migrantes.¹⁸ Los destinos de los migrantes veracruzanos no siguen un patrón homogéneo, patrón que varía de acuerdo con el municipio de origen o por regiones dentro del estado, apenas se conforman las redes sociales y familiares en Estados Unidos. Se tiene noticia que los estados que captan más veracruzanos son: Texas, California, Oregon, Atlanta, Tacoma, las Carolinas (del Norte y del Sur), Nueva York, Chicago, Florida e Indiana, entre otros.¹⁹

El flujo migratorio veracruzano se ha expandido de manera espacial y sectorial en Estados Unidos. Los mercados laborales en los que se insertan los veracruzanos van desde la construcción, fábricas de muebles, empacadoras y/o procesadoras de alimentos, maquiladoras, etcétera, en Texas, mientras que en Chicago se han ubicado en el comercio y los servicios; en California y Carolina del Norte realizan actividades agrícolas (en el primero, además, se insertan en restaurantes o en fábricas) en tanto que en Florida y Nueva York se ocupan principalmente en el sector servicios como jardineros, mensajeros, restaurantes, limpieza, etcétera; en Indiana se han situado en maquiladoras o fábricas de microcomponentes electrónicos, ensambladoras de automóviles, imprentas y otros.²⁰

EFFECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA MIGRACIÓN

La dimensión económica de la migración se mide por el nivel de remesas recibidas y por los impactos que tienen en los planos micro y macroeconómicos. El rubro de remesas familiares de veracruzanos provenientes de Estados Unidos se ha incrementado decididamente y alcanzó en 2005 la cifra de 1,154 millones de dólares, lo que sitúa al estado en el quinto lugar de

de manera que las poblaciones marginadas están muchas veces paradójicamente también “marginadas” de la migración internacional.

¹⁷Zamudio *et al.*, *op. cit.*, p. 165.

¹⁸Chávez *et al.*, *op. cit.*, p.15.

¹⁹Véase Pérez, *op. cit.*; Cruz Martínez y Carrillo Garza.

²⁰Cruz, *op. cit.*, p. 109, y Pérez, *op. cit.*, p. 78.

captación a nivel nacional. Este crecimiento vertiginoso se compara desfavorablemente con lo sucedido en 1995, cuando Veracruz ocupó el décimo quinto lugar por su baja captación de remesas.

Según el Banco de México,²¹ en Veracruz la percepción de remesas per cápita es de 160 dólares; anualizado en 2005, este monto equivalente a 1,713.6 pesos. A nivel macro, el nivel de remesas captado por la entidad en 2004 representó 2.58 por ciento del PIB estatal, incrementándose en un año en poco más de un punto porcentual al ubicarse, en 2005, en 3.7 por ciento de este indicador.²² Desde la perspectiva macro, las remesas son sólo flujos de divisas que permiten condiciones de estabilidad para los mercados financieros, una perspectiva desde luego parcial; pero las remesas han presentado mayor estabilidad e importancia que la inversión extranjera directa (IED) en su participación en la economía veracruzana. En 2004, vía IED sólo se aplicaron poco más de 17 millones de dólares (mdd) de inversión, mientras que por remesas la entidad recibió más de 950 mdd; en términos comparativos, esto significó que la IED sólo representó 2 por ciento de lo que entró por remesas. A pesar de que en 2005 se incrementó significativamente la IED hasta alcanzar 239 millones de dólares, su presencia sólo rebasó 21 por ciento de lo que por remesas recibió la entidad.²³ Tales datos reflejan las dificultades de la economía estatal para despegar ante la ausencia de fondos externos aplicados como inversiones, y al mismo tiempo revelan la importancia de las remesas en nuestra economía. Por otro lado, si comparamos con los ingresos aplicados vía aportaciones federales para educación básica y normal las remesas representan 69.6 por ciento, con respecto a las aportaciones para infraestructura social 272 por ciento y 480.4 por ciento de los recursos para los servicios de salud.

En 2000, 45,319 hogares veracruzanos –3 por ciento del total, que representan 72 por ciento de los hogares que registran migración internacional–²⁴

²¹Según el tipo de cambio del 2 de enero de 2006 (10.71 pesos), consultado el 1o. de febrero de 2006, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=fin03&c=537>

²²Otros indicadores económicos disponibles nos permiten dimensionar en términos comparativos con otros rubros. Por ejemplo: en 2003 el monto de remesas fue equivalente al 44 por ciento del PIB agrícola, que representa el trabajo de poco menos de la mitad de los agricultores de la entidad; con respecto al sector de la construcción fue de 45 por ciento, así como 20 por ciento de la industria manufacturera. INEGI, 2004.

²³En 2004, Veracruz captó sólo 9'063,000 dólares. En <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=iiede02&c=6575> (consultado el 5 de febrero de 2006).

²⁴Entre 1995 y 2000, en 62,405 hogares veracruzanos por lo menos un miembro del hogar tuvo salida internacional.

declararon recibir remesas.²⁵ El cuadro 1 destaca la claridad con que los hogares veracruzanos emplean las remesas para solventar el desarrollo social del hogar, ya que las dedican preferentemente a la educación (25 por ciento), construcción y reparación de casa (18 por ciento), gastos médicos y salud (14 por ciento).

CUADRO 1
Uso de remesas en los hogares
de migrantes veracruzanos

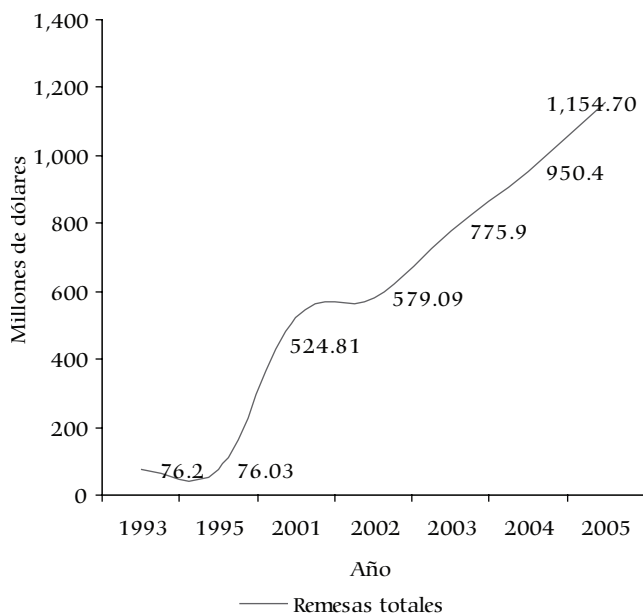
<i>Propósito principal de la 1a. remesa</i>	<i>%</i>
Alimentación y sustento	82
Construcción y reparación de casa	9
Casos registrados de hogares con remesas	626
<i>Propósito de las siguientes cinco remesas enviadas</i>	
Alimentación y sustento	7
Construcción/reparación de casa	18
Compra de casa o lote	2
Compra de vehículo	1
Compra de herramienta	3
Compra de animales/de insumos agrícolas	5
Compra de bienes de consumo	8
Iniciar o expandir un negocio	3
Educación	25
Gastos médicos/salud	14
Pago de deudas	8

La aplicación de la etnoencuesta del Mexican Migration Project (MMP) se dio entre diciembre de 2003-enero de 2004 en 8 comunidades escogidas de la región Centro con representatividad regional.

Fuente: Elaboración propia con base en los archivos de migfile.mmp.2004, Veracruz.

²⁵Los hogares con remesas se caracterizan sociodemográficamente por estar compuestos por hogares nucleares (49 por ciento) y ampliados (43 por ciento). En ellos, la participación de las mujeres a cargo del hogar es muy activa (49 por ciento), mientras que en el total de hogares del estado esta participación es de 23 por ciento. Asimismo, se observa un índice de presencia masculina inferior al de los hogares de la entidad sin migración, esta relación es de aproximadamente tres hombres por cada cuatro mujeres –76 hombres por cada 100 mujeres. Otra de las características es que el número de personas que se encuentran en edades no productivas es muy alto en términos comparativos entre hogares del medio rural y urbano. Para los hogares rurales que reciben remesas (81 de cada 100 se encuentran en edades dependientes: menores de 12 años y mayores de 65); en los hogares urbanos que reciben remesas, esta relación es de 66 personas por cada 100 en edades productivas (Pérez, 2003, p. 81).

Crecimiento anual de las remesas familiares recibidas en Veracruz (Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales 2001 y 2003 del Banco de México, publicados en www.banxico.gob.mx; <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas>

POLÍTICA DE ATENCIÓN A MIGRANTES EN VERACRUZ

La complejidad del fenómeno migratorio y los avances de su proceso social han marcado pautas a las autoridades locales, estatales y federales en lo relativo a la atención integral de los migrantes, en algunos casos de manera indirecta y en otros con decidida autogestión. En general, los migrantes se encuentran un paso adelante de los tomadores de decisiones, lo que ha hecho que no obtengan respuestas suficientemente eficaces e integrales.

La experiencia que exhibe y da inicio a este tipo de relación migrante-clubes y organizaciones-gobierno del estado, se inicia a partir de agosto del año 2001, en que veracruzanos organizados pidieron por escrito a una delegación encabezada por el entonces gobernador Miguel Alemán Velasco

(1998-2004) y miembros de su gabinete que se enfocara a darles apoyo jurídico y humanitario, así como promoción de eventos culturales y ferias. No obstante la presión recibida por los migrantes organizados, el gobierno no ha sido capaz de definir una política clara e integral para abordar los efectos negativos y positivos que viven los migrantes y las comunidades de origen a partir del crecimiento masivo del fenómeno.

La velocidad con que se dio la escalada migratoria en Veracruz a partir de 1995 ha rebasado la capacidad de respuesta del gobierno estatal. Por un lado, la ausencia de datos fundamentados que avalaran la magnitud del flujo en el estado –hasta la publicación de los resultados oficiales del censo 2000– impidió al gobierno asumir una actitud responsable ante la situación que se daba de manera evidente en las comunidades de la región Centro, Grandes Montañas y Sotavento, en las que cada vez se hizo más común presenciar la salida de camiones hacia la frontera norte y Estados Unidos.²⁶

Pero la participación activa de un par de académicos comprometidos con el tema en foros de información, la prensa, algunas instituciones del gobierno federal como el Instituto Nacional de Migración, el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas y, finalmente, la publicación del INEGI de los datos del censo hacia la mitad del año 2000, hicieron que el gobierno no pudiera ignorar el tema por más tiempo.

El gobernador Miguel Alemán se vio obligado a reconocer públicamente la problemática del estado.²⁷ Sin embargo, las acciones encaminadas a su atención se hicieron esperar todavía más. Esto, incluso, a pesar de que algunos migrantes organizados en clubes ofrecieron al gobierno del estado propuestas de trabajo concreto y coordinado. Su aplicación se empantanó por el alto componente político del tema y por el momento en que surgió la propuesta, dado que se relevó a los 210 presidentes municipales en diciembre de 2000.

La vulnerabilidad de los migrantes veracruzanos por su relativa inexperiencia en el tránsito, la ineptitud de las autoridades y el marco más restrictivo de fronteras adoptado por Estados Unidos en los últimos años dejaron un saldo trágico: la muerte de 11 veracruzanos en el desierto de Yuma, Arizona, en mayo de 2001. Esto obligó a que el gobierno finalmente asumiera

²⁶Autoridades como el secretario técnico del Consejo Estatal de Población (Coespo) y el propio gobernador no reconocían la profundidad de la problemática en la entidad; el primero calificó de “amarillistas” a quienes decían que las comunidades se estaban despoblando, y el segundo declaró que los migrantes eran personas aventureras porque antes de irse tenían empleo en la entidad, Zamudio, p. 355.

²⁷*Idem.*

la urgencia de tomar medidas de atención al fenómeno.²⁸ Tres meses después, el 14 de septiembre, se publicó en la *Gaceta Oficial* del gobierno del estado el reglamento interior que creaba la Coordinación de Atención al Migrante (CAM), a la que se asignaron las funciones de atención, prevención, investigación y promoción del desarrollo económico de las comunidades.²⁹ La CAM se constituyó como dependencia de la Subsecretaría de Desarrollo Político bajo la tutela de Juan Antonio Nemi Dip, quien vio en el fenómeno migratorio un recurso que le daría juego político. La construcción de una política migratoria integral, que guiara el ejercicio de la CAM, no obstante, ha sido sustituida por la aplicación de diversos programas desarticulados.

La oficina comenzó sus funciones en octubre de 2001, bajo la tutela de Berta Alicia Escobar, ex delegada regional del Instituto Nacional de Migración.³⁰ En este marco, se iniciaron los trabajos de gestión de la oficina a cargo de un personal compuesto por siete profesionales en derecho, estadística, ciencia política y administración. Sus tareas fueron informando a la población sobre el programa de empleo temporal en México, aplicado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que ofrecía 10,000 trabajos temporales para quienes quisieran regresar de Estados Unidos; pero la CAM sólo se dedicó a encaminar a quienes se acercaran a la oficina hacia la STPS. En el Colegio de Bachilleres de Veracruz aplicó el programa a nivel preventivo No emigres la Capacitación es tu Solución, dirigido a jóvenes inscritos en los planteles del estado para favorecer la promoción del desarrollo del capital humano; pero, de nuevo, el trabajo lo encabezó el Colegio de Bachilleres de Veracruz y no la CAM.

Durante 2002, sin variaciones de personal, se intensificaron los trabajos de gestión y coordinación de la CAM con otras instituciones como el DIF, el Registro Civil y la SRE; con la primera, a fin de gestionar apoyos de salud a

²⁸El reconocimiento público de la condición de riesgo de la migración abrió la puerta a la formalización de prácticas jurídicas no incluidas en la legislación, como el traslado transfronterizo de los migrantes fallecidos en Estados Unidos. Es decir, la condición de riesgo de la migración y los derechos de la personalidad se extendió hasta la familia a partir de las dificultades que atraviesa para repatriar el cuerpo de su familiar. El fundamento jurídico en el que se basa el Estado para esta práctica no está definido para el caso de la migración sino que apela al “derecho de personalidad”, que establece la facultad de disposición del cuerpo humano tanto en vida como después de muerto. Asimismo, ello es pertinente por el avance logrado sobre los derechos humanos y el reconocimiento institucional de las afectaciones físicas y culturales provocadas por el fenómeno migratorio, en los casos particulares de los fallecidos por “accidentes” en el cruce fronterizo o de las víctimas del ambiente de tensión y violencia que conlleva la sociedad estadounidense y su nivel innegable de racismo. Véase Moreno Valenzuela, pp. 11-33.

²⁹*Gaceta Oficial*, 2001.

³⁰Zamudio, *op. cit.*, p. 355.

familiares de migrantes con escasos recursos, que no obstante se limitaron a la región Centro donde, por distancia, sus habitantes tenían la posibilidad de acercarse al CAM. Con el Registro Civil, el CAM estableció relación para coordinarse en la obtención de actas de nacimiento y matrimonio que los migrantes necesitaran para sus trámites en Estados Unidos o México; esta gestión sirvió para aquellos que solicitaron la intervención directamente en las oficinas del CAM.

Durante este año el CAM se dedicó de manera central a la gestión y atención jurídica para el traslado de cuerpos; a lo largo de 2002 se registraron 184 solicitudes de traslado de cadáveres y 28 casos de veracruzanos detenidos en Estados Unidos.

La forma en que se identifican los decesos de veracruzanos es a partir de que los familiares de los migrantes fallecidos se acercan a las representaciones consulares mexicanas en Estados Unidos, ya que éstas son las encargadas de realizar los trámites relativos a la expedición del visado necesario para que el cuerpo pueda ser trasladado a territorio mexicano –considerando la gran variedad de causales de muertes, se dan cuidados sanitarios en el traslado de cadáveres.³¹

Al mismo tiempo, los consulados se ponen en contacto con la CAM, ya que en muchas ocasiones los migrantes no cuentan con sus actas de nacimiento u otros documentos necesarios para el trámite del visado. Cuando los familiares o solicitantes se acercan a alguna de las representaciones para obtener ayuda legal, y si no cuentan con recursos económicos para realizar el traslado, las representaciones consulares o estatales, vía recursos de los gobiernos federal y estatal, les otorgan un apoyo económico de 1,500 dólares por traslado. Sin embargo, el apoyo está sujeto a que existan recursos suficientes, lo que depende de la cantidad de traslados que se hayan efectuado durante el año que transcurre. “Si consideramos que cada traslado tiene un costo que oscila entre los 2,500 a 7,000 dólares, se hace evidente la importancia de los recursos en apoyo a las familias para el traslado, considerando que en la mayoría de los casos se trata de familias sin condiciones de hacer frente a tales gastos.”³²

³¹Moreno Valenzuela, *op. cit.*, p. 20.

³²Según funcionarios de la CAM, para costear los gastos del migrante en su viaje hacia Estados Unidos, algunas familias empeñaron sus parcelas, terrenos urbanos o casas mediante

En 2003, ante la renuncia de Juan Antonio Nemi Dip y la entrada de Alicia González Cerecedo a la Subsecretaría de Desarrollo Político, en la CAM se dio el relevo a Juan José Niño Tejedor (2003-2004), también ex funcionario del INM, quien sólo efectuó un cambio en el personal de la oficina.³³ Tres líneas de acción claras se pueden identificar en el periodo 2003-2004:

1. El apoyo y seguimiento para hacer posible la mayor cantidad de repatriaciones, ya que con respecto al año anterior se observó un incremento de 20 por ciento en los reportes de fallecimientos, de modo que la entidad ocupó el quinto lugar nacional por el número de decesos; para 2003 se repatriaron 207 cuerpos, 84 por ciento hombres y 16 por ciento mujeres y se dio asesoría a 62 detenidos; para el 2004 no se dispone de información.³⁴
2. El acercamiento a las comunidades de migrantes asentados en Los Ángeles, Chicago, Milwaukee, Dallas, Carolina del Sur e Indiana, abriendo con ello canales de comunicación en algunos casos con clubes u organizaciones; no obstante, no se observaron resultados concretos en beneficio de los clubes u organizaciones de migrantes o en sus comunidades de origen.
3. La instalación de una línea gratuita para permitir a los migrantes comunicarse con sus comunidades, vía la Tarjeta Migratel en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública; este programa tuvo problemas de aplicación por las dificultades de algunas comunidades al acceso telefónico, la discontinuidad de su funcionamiento y la falta de recursos.³⁵

Por primera vez se llevaron a cabo acciones complementarias de prevención e investigación, a partir del acercamiento a instituciones de investigación como el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Golfo) y el Instituto de Investigaciones Histórico y Sociales de la Universidad Veracruzana, así como con la Iglesia católica a través de su pastoral de Movilidad Humana.

préstamos con elevados intereses; y si éstos mueren antes de llegar a su destino, sus familiares se ven con presiones económicas que los han llevado a perderlo todo. Moreno Valenzuela, *op. cit.*, pp. 21-22.

³³Entrevista a personal del CAM, archivos, 2003.

³⁴*Milenio*.

³⁵Entrevista a funcionario de la Dirección de Atención a Migrantes, gobierno del Estado, archivos personales, Xalapa, octubre de 2005.

A modo de balance de las acciones emprendidas en el periodo, se observa un acercamiento a lo establecido en el *Diario Oficial*, como sus funciones referidas a la atención, prevención e investigación, dejando como un cabo suelto la promoción del desarrollo económico en las comunidades, ya que en su favor no se realizó ninguna acción.

DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A MIGRANTES

Durante el periodo de campaña electoral, el tema migratorio se usó como una de las cartas políticas más fuertes de Fidel Herrera Beltrán. Una vez en el cargo (2004-2010) se dio por decreto el cambio de adscripción de la CAM, que pasó de depender de la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobierno a la Oficina del Gobernador. El 12 de enero de 2005 se publicó en la *Gaceta Oficial* del estado la creación de la Dirección General de Atención a Migrantes (DAM) y su cambio de adscripción. “Se transfirió a la nueva dirección todo el presupuesto, mobiliario, equipo, archivos, recursos humanos, financieros y materiales que tenía asignada la Coordinación de Atención a Migrantes a ésta”.³⁶ Las funciones quedaron a cargo de Manuel Rossette Jr. y seis funcionarios con el perfil de abogados.

CUADRO 2
Funcionarios a cargo de la Oficina
de Atención a Migrantes entre 2001-2005

<i>Año</i>	<i>Oficina</i>	<i>Adscripción</i>	<i>Funcionario</i>	<i>Perfil profesional</i>
Septiembre 2001	Coordinación de Atención a Migrantes (CAM)	Subsecretaría de Desarrollo Político, dependencia de la Secretaría General de Gobierno (SGG)	Licenciada Bertha Alicia Escobar Enríquez	Licenciada en administración de empresas, 19 años en el servicio público.
Mayo 2003	Coordinación de Atención a Migrantes	Subsecretaría de Desarrollo Político, dependencia de la SGG	Licenciado Juan José Niño Tejedor	Contador público, ex funcionario del INM
Enero 2005	Dirección General de Atención a Migrantes (DAM)	Secretaría General de Gobierno	Licenciado Manuel Rossette Jr.	Licenciado en Comunicaciones

Fuente: Karla Carrillo Garza, 2005.

³⁶Carrillo Garza, *op. cit.*, p. 34.

Las funciones definidas fueron:

- brindar atención y orientación a los migrantes veracruzanos que lo requieran y canalizar los asuntos a las instancias competentes para su atención;
- realizar estudios de los flujos migratorios en el estado y proponer alternativas a los migrantes veracruzanos;
- colaborar con las autoridades federales para coadyuvar en el cumplimiento de la normatividad en la materia;
- impulsar la vinculación de las comunidades de origen con grupos, clubes, organismos veracruzanos y empresas privadas en el extranjero, con el objeto de propiciar su desarrollo de manera conjunta;
- promover la suscripción de acuerdos y convenios con autoridades de los tres niveles de gobierno en materia de atención a migrantes;
- coordinar acciones con las oficinas municipales de atención a migrantes; proponer y aplicar proyectos y programas que otorguen beneficios a los migrantes y sus familias, así como participar en las acciones que en beneficio de los mismos promuevan los diversos niveles de gobierno;
- promover la capacitación del personal a su cargo y de las oficinas municipales de Atención a Migrantes Municipales, y
- propiciar el intercambio de proyectos y actividades con las comunidades académicas, centros de investigación del estado, nacionales e internacionales, en materia de migración.

Sin embargo, las acciones concretas realizadas durante su primer año de funcionamiento (2005) fueron:

- el traslado de cuerpos, aunque el número fue menor que en años anteriores y no sobrepasó los 100 cadáveres;
- la gestión ante el registro civil y el DIF para trámites, y
- servicios de información y localización de personas para las familias de migrantes.

Durante 2005, en el primer año de la administración de Fidel Herrera y sin un programa definido, la oficina manejó un presupuesto aproximado de

cinco millones de pesos,³⁷ básicamente destinados a gastos de operación administrativa.

A un año de iniciada la presente administración, no se había dado a conocer el programa de trabajo de la DAM, lo que sugiere que su creación responde al interés del gobernador de dar la apariencia pública de generar acciones de atención para ganar y mantener adeptos políticos. La realidad indica que la eficacia de la oficina no es la esperada, particularmente porque no se cubren las tareas de investigación necesarias para realizar un diagnóstico adecuado del problema y atenderlo con una política pública adecuada.

La DAM no ha mostrado suficiente interés por establecer contactos con la diáspora veracruzana en Estados Unidos, a pesar de que realizar funciones de promoción de formación de clubes y acercamiento constituye una de sus atribuciones legales. Con más de un año de funcionamiento, la nueva oficina no ha actualizado su directorio de registro de organizaciones, cuya última revisión data de la mitad del año 2004, cuando se estaba en campaña.³⁸ Pero quizá la tarea más relevante que ha quedado pendiente en todas las administraciones es la de buscar la promoción del desarrollo económico regional en las regiones de mayor expulsión poblacional.

Se advierte, en consecuencia, la pobre institucionalización de la política migratoria, lo que explica además que no haya sido suficiente para disminuir el costo social de la migración ni para mejorar las condiciones de las comunidades expuestas al fenómeno, por la ausencia de una política migratoria que dirija las acciones. En conclusión, se puede afirmar que el reemplazo de la CAM por la DAM prevé la continuidad del pobre trabajo realizado por la administración anterior.

ORGANIZACIÓN DE LA DIÁSPORA

Las características del patrón migratorio estatal han delineado la conformación de los clubes u organizaciones de oriundos que actualmente radican en Estados Unidos. Por un lado, la relativa juventud del fenómeno y su masividad han reforzado la organización que venía constituyéndose con timidez; por otro, la heterogeneidad de los destinos en los que se insertan los veracruzanos y la diversidad de municipios de origen de estos migrantes han

³⁷*Idem.*

³⁸*Ibidem*, p. 35.

CUADRO 3

Principales acciones gestionadas por la Coordinación de Atención a Migrantes y su balance

Año	Acciones	Área	Participantes	Alcances	Limitaciones
2001	Empleo temporal	Gestión y asesoría	Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Coordinación de Atención al Migrante	Limitados sólo a dar información al público usuario	Asignación promovida por STPS de 10,000 trabajos temporales para aquellos que quisieran regresar de Estados Unidos
2001	Programa No emigrantes, la Capacitación es tu solución	Prevención	Colegio de Bachilleres de Veracruz	Promoción del desarrollo de capital humano	La falta de alternativas del mercado laboral para absorber en condiciones dignas la masa crítica de PEA
2002	Coordinación con DIF	Gestión	DIF estatal y Coordinación de Atención al Migrante	Apoyos de salud a familiares de migrantes con escasos recursos	Atención limitada a la región Xalapa
2002	Asesoría y gestión de actas de nacimiento	Gestión	Registro Civil y Coordinación de Atención al Migrante	Obtención de papeles indispensables de identificación	Sólo se atendieron algunos casos que se dirigieron directamente a la Coordinación de Atención a Migrantes
2002	Gestión de traslado de cuerpos	Traslado de cuerpos	SRE, consulado mexicano y Coordinación de Atención al Migrante	Se atendieron 184 casos de decesos	La Coordinación no dio información sobre si los 184 cuerpos fueron trasladados
2002	Asesoría jurídica a detenidos en el exterior	Atención jurídica	Área Jurídica de la Coordinación de Atención al Migrante	Se dio asesoría a 28 migrantes mexicanos detenidos en el exterior	
Balance 2002					
En total se atendieron 1,294 usuarios con diversas problemáticas, en la Coordinación de Atención a Migrantes					
Año	Acciones	Área	Participantes	Alcances	Limitaciones
2003	Foro Jóvenes y Migración	Información	Pastoral de Movilidad Humana y Coordinación de Atención al Migrante	Plática informativa sobre riesgos de la migración internacional	Sólo se llevó a cabo en el municipio de Hueyapan de Ocampo, de manera aislada
2003	4 foros regionales de información sobre derechos humanos	Difusión de información	Comisión Nacional de Derechos Humanos y Coordinación de Atención al Migrante	Difusión de los servicios de la CNDH e información sobre derechos humanos	

CUADRO 3 (Continuación)

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>	<i>Área</i>	<i>Participantes</i>	<i>Alcances</i>	<i>Limitaciones</i>
2003	Participación en seminarios y foros	Investigación	CIESAS-Golfo, u.v., y Coordinación de Atención al Migrante	Primeros esfuerzos de acercamiento y coordinación con instituciones de investigación	El gobierno del estado, a través de la Coordinación de Atención a Migrantes, no dio seguimiento ni mostró coordinación o apoyo para la instrumentación de propuestas serias Recursos limitados
2003	Repatriación de cuerpos	Atención	Coordinación de Atención al Migrante, Consulado Mexicano, SRE	207 repatriaciones de cuerpos, 84% hombres y 16% mujeres	
2003	Acercamiento y visita a migrantes en Estados Unidos	Promoción cultural y acercamiento a las comunidades	Coordinación de Atención al Migrante	Se tuvieron entrevistas con clubes de migrantes asentados en Los Angeles, Chicago, Milwaukee y Dallas, abriendo un canal de comunicación	Visitas sin objetivo claro de coordinación, sólo de afianzamiento de prácticas políticas clientelares
Total 2003					
Se dio respuesta a 380 solicitudes de orientación, repatriación, protección y asesoría jurídica relacionadas con veracruzanos radicados en el exterior.					
<i>Año</i>	<i>Acciones</i>	<i>Área</i>	<i>Participantes</i>	<i>Alcances</i>	<i>Limitaciones</i>
2004	Participación en seminarios y foros	Investigación	u.v., y Coordinación de Atención al Migrante	Análisis de la realidad; sin embargo, hubo una participación pasiva por parte de la Coordinación de Atención al Migrante en el desarrollo del foro	El gobierno del estado, a través de la coordinación, no dio seguimiento ni mostró coordinación o apoyo para la instrumentación de propuestas serias
2004	Tarjeta migrante	Atención y comunicación	Seguridad Pública y Coordinación de Atención al Migrante.	Línea gratuita para comunicarse a los migrantes en Estados Unidos con sus comunidades	No se llevó a cabo cabalmente el programa, hubo dificultades para ejercer el presupuesto

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>	<i>Área</i>	<i>Participantes</i>	<i>Alcances</i>	<i>Limitaciones</i>
2004	Talleres para jóvenes	Prevención	Telesecundarias de Misantla, Coahuila, Yecuatla, Juchique de Ferrer, Atzalan, Naolinco, Jilotepec, Banderilla y Perote	Información sobre riesgos de tránsito migratorio internacional a 1,915 jóvenes de telesecundarias	Sólo se atendió parte de la región Norte-Centro y Centro, dejando cautiva la región de Grandes Montañas (región de alta migración)
2004	Repatriación de cuerpos	Atención	Coordinación de Atención al Migrante y Consulado Mexicano, SRE	(No se cuenta con información disponible del total de cuerpos transferidos)	
Total 2004	Talleres de prevención con alcance regional a través de charlas con 1,915 jóvenes				

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>	<i>Área</i>	<i>Participantes</i>	<i>Alcances</i>	<i>Limitaciones</i>
2005	Veracruz sin Fronteras	Atención jurídica	Dirección General de Atención al Migrante	El gobierno de Veracruz, el gobierno de Chihuahua y el ayuntamiento de Ciudad Juárez firmaron un convenio para promover programas de atención y protección a migrantes veracruzanos que han llegado a establecerse en esta ciudad fronteriza y para aquellos que intentan cruzar la frontera. Se inauguró en Ciudad Juárez la Oficina de Atención al Migrante, que atiende al programa Veracruz sin Fronteras a cargo del licenciado Héctor Sandoval	Atn no funciona plenamente.
Total 2005	Por decreto del gobierno del estado se crea el 12 de enero de 2005 la Dirección General de Atención a Migrantes como instancia dependiente de la Oficina del Gobernador				

Fuente: Karla Carrillo Garza, 2005, e información complementaria obtenida en entrevista con personal de la Dirección General de Atención al Migrante, Xalapa, octubre de 2005.

influido para que la organización de la diáspora no se conforme únicamente con migrantes provenientes de un solo municipio, sino que éstos atiendan sobre todo a su membresía de “veracruzanos”, que coincide con su actividad laboral en estados como California, Texas, Chicago, Atlanta y las Carolinas (norte y sur), entre otros.

Clubes de migrantes veracruzanos

Algunos estudios sobre la conformación de los clubes de migrantes veracruzanos³⁹ señalan que éstos tienen, en principio, interés en reunirse para fomentar la convivencia entre paisanos, fomentar las tradiciones y madurar su papel solidario como organización para apoyar las necesidades de los migrantes recién llegados, o bien las necesidades apremiantes de la comunidad si la mayoría de los miembros que conforman el club provienen de la misma. En este sentido, Zamudio plantea que se pueden identificar dos dimensiones en la conformación de las organizaciones de migrantes. Una corresponde al alcance territorial –la de los migrantes residentes en Estados Unidos o también los pobladores que radican en las comunidades de origen. La otra se refiere a la temática de sus objetivos (si les interesa participar en proyectos de infraestructura o productivos o participar políticamente; en uno o ambos lados de la frontera. Asimismo, señala que la mayoría de los grupos de migrantes veracruzanos organizados se concentran en apoyar a sus paisanos residentes en Estados Unidos, respondiendo quizá a las condiciones precarias de la joven migración veracruzana.⁴⁰

Los registros de clubes de migrantes veracruzanos disponibles indican la existencia de poco más de 15 clubes en Estados Unidos, distribuidos de la siguiente manera: Illinois (cinco), California (cuatro), Texas (dos), así como uno en Florida, Georgia, Mississippi y Wisconsin, respectivamente. Algunos de estos clubes son: Club Veracruzanos Landero y Coss, Club de la Villa Rica de la Vera Cruz, Agrupación Potrero del Llano en Veracruz en Georgia, Club de Paisanos de Úrsulo Galván, Familia Veracruzana, Club de Paisanos de Vista Hermosa, Organización de Paisanos de Agua Dulce, Club de Veracruzanos de California, Federación Veracruzana U.S.A. y Grupo de Yanga.⁴¹

³⁹Zamudio, *op. cit.*, y Martínez.

⁴⁰Zamudio, *op. cit.*, p. 360.

⁴¹*Ibidem*, p. 361.

Algunos ejemplos de los variados objetivos que los motivan se describen a continuación: Club Veracruzanos Landero y Coss organiza fiestas tropicales y exposiciones de platillos típicos de su región de origen, y además da orientación para llevar beneficios a sus localidades; Grupo de Yanga incorpora a los yanguenses, también se preocupa por atender a veracruzanos de otros municipios y se enfoca primordialmente en ayudar a mejorar las condiciones de vida de sus paisanos en sus localidades de origen. También se advierte el interés de los clubes por emprender acciones que generen empleo en sus comunidades a partir de los recursos disponibles; por ejemplo, el Club Chicago III, de veracruzanos provenientes del municipio Úrsulo Galván (región Sotavento), se interesó en el establecimiento de un museo en la zona arqueológica de Zempoala. Sus primeros contactos los realizó con la Universidad Veracruzana, luego con el gobierno del estado y el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Consideraban que la actividad económica del municipio se vería beneficiada con la generación de empleos y el estímulo del comercio.

No menos importante resulta el interés por realizar acciones filantrópicas en favor de las comunidades de origen. Un caso ilustrativo es el Grupo de Yanga (ubicado en Placencia, Cal.), que financió la compra de un autobús para transportar a los jóvenes al Colegio de Bachilleres, la adquisición de varias ambulancias y diversos materiales de salud tales como sillas de ruedas, prótesis, collarines, etcétera.

A modo de conclusión, podemos reconocer tres tipos de clubes según su etapa de madurez o consolidación. En el primero, entran aquellos que se reúnen periódicamente para fiestas, pero que no han logrado la conformación de un organismo con fines comunes. El segundo busca favorecer el desarrollo de su comunidad, contribuyendo con el mejoramiento de los servicios y la elevación de los niveles de bienestar de las familias. El tercero lo constituyen las organizaciones de migrantes de segundo piso que, según Moctezuma,⁴² son capaces de impulsar proyectos de desarrollo a mediano y largo plazos, y que para Veracruz tendrían que ver con el tipo de organizaciones como el Club de Paisanos Úrsulo Galván de Chicago, que piensa promover inversiones productivas.⁴³

⁴²Valenzuela Romo, pp. 37-84.

⁴³En los clubes de migrantes veracruzanos se observa una relación entre su idea de aplicación de la remesa colectiva y el nivel de desarrollo de la región o sus posibilidades. En un municipio como Yanga, por ejemplo, con nivel de marginación alto y alta migración (34 por

Actores sociales que trabajan con migrantes

En el proceso de conformación de clubes se destaca el papel que juega la Iglesia, tanto la católica como la evangélica, para generar condiciones de identidad en torno a elementos de religiosidad, y que promueve espacios de convivencia a través de talleres pastorales y fiestas organizadas. En Veracruz, la Iglesia católica, a través de su Pastoral de Movilidad Humana de la arquidiócesis de Xalapa, trabaja con particular atención con las comunidades de migrantes incorporando en las oraciones dominicales a los migrantes ausentes de la comunidad, de manera muy especial durante “el día del migrante”.⁴⁴ Recientemente, la pastoral ha encabezado la gestión ante autoridades federales para la defensa de casos concretos de violaciones de derechos humanos de los migrantes.⁴⁵ Sus acciones llegan hasta lo político al promover, también a nivel federal, el cobro de los fondos de pensiones que corresponden por derecho a los ex braceros veracruzanos o a sus descendientes consanguíneos, como parte de los fondos descontados de sus cheques y administrados por el gobierno mexicano.⁴⁶

Programa 3 x 1 en Veracruz

El Programa 3×1, administrado por la Secretaría de Desarrollo Social a través del programa federal Microrregiones, empezó a operar en Veracruz en 2003,

ciento de hogares con migración) es entendible que sus migrantes ejerzan acciones filantrópicas invirtiendo en obras de beneficio social. El Club de Paisanos provenientes del municipio de Úrsulo Galván, que gozan de condiciones de infraestructura medianamente sólidas y vocación turística, consideran la idea de invertir productivamente a partir de identificar posibilidades en la región.

⁴⁴Rivera plantea que en clubes de migrantes como los de la mixteca oaxaqueña, el papel de la religiosidad popular mexicana y el de la organización comunitaria con base en el parentesco constituyen la fortaleza organizativa más significativa de las comunidades mixtecas inmigrantes. Este estudio reconoce el papel medular que ha desempeñado la orden católica de religiosos jesuitas, ya que en Nueva York ha conformado una red de organizaciones de derechos humanos con elementos de religiosidad popular y organización comunitaria; se constituyó como Asociación Civil Tepeyac, una de las más importantes en la región. Véase Rivera.

⁴⁵En contraste, el gobierno estatal ha mantenido algunos acercamientos con la diáspora, sin que hayan derivado en acciones concretas o de seguimiento a las demandas o solicitudes de trabajo coordinado en temas como inversión o defensa de los intereses de los ex braceros. En cierta medida, se cree que ello ha influido en los lentos avances en la formación de clubes y organización de la diáspora. Pese a ello, ésta da pasos lentos pero firmes hacia su participación, formal o informal.

⁴⁶Entrevista al sacerdote encargado de la Pastoral de Movilidad Humana, arquidiócesis de Xalapa, archivos personales, Xalapa, noviembre de 2005.

un año después de que se hiciera federal. Como Iniciativa Ciudadana 3×1 podían participar migrantes organizados y grupos locales.⁴⁷ Por esta razón, los primeros proyectos impulsados dentro de este programa se hicieron con la organización de grupos locales, pues los clubes u organizaciones de migrantes veracruzanos no presentaron ninguna solicitud. Los proyectos se aprobaron porque provenían de municipios con índices de muy alta migración.

La baja participación migrante estuvo muy ligada a la inexperiencia organizativa de los veracruzanos recién llegados, que en muchos casos apenas terminaban de pagar sus deudas por el cruce fronterizo, o bien se encontraban en proceso de acumulación. Al mismo tiempo, se identificó falta de información, desconfianza de los migrantes hacia las instituciones de gobierno y bajo capital social como elementos influyentes en la baja participación migrante en el Programa 3×1.

En cuanto a la operación del programa a nivel federal, en el año 2003 se autorizaron recursos por 361.7 millones de pesos, de los cuales se destinó a Veracruz solamente un millón, que representa 0.3 por ciento de participación en el programa.⁴⁸ Además, se aplicó solamente 33 por ciento de los recursos disponibles, ya que sólo se recibieron siete proyectos que ni siquiera fueron promovidos por clubes migrantes, sino por iniciativas ciudadanas.

Para 2004, los proyectos de iniciativa migrante aprobados (véase cuadro 4) muestran la participación de los municipios de Nautla y Puente Nacional, con proyectos de compra de materiales para la construcción de redes de agua potable en la cabecera municipal de Nautla y la construcción de un sistema de riego por aspersión en la localidad de Miguel Hidalgo, en el municipio de Puente Nacional, que se había dividido para su construcción en dos etapas, aplicándose en 2004 la segunda etapa. Para 2005, se tiene conocimiento del ingreso de cinco proyectos para beneficio de los municipios de Coacoatzintla, Yanga, La Antigua, Paso de Ovejas, Nautla y Puente Nacional, pero debido a que los recursos no se han aplicado hasta la fecha, la Oficina de Microrregiones de Sedesol no pudo proporcionar la información.

⁴⁷Los requisitos necesarios para la aprobación de un proyecto son los siguientes: 1. responder a iniciativas de migrantes; 2. contar con participación financiera de grupos u organizaciones de migrantes, de la Federación, de la entidad federativa y de los municipios correspondientes, y 3. contribuir a resolver carencias en materia de infraestructura básica, de servicios que generen fuentes de ocupación e ingreso para la población.

⁴⁸Véase "Propuestas de inversión, 2003", en www.microrregiones.gob.mx/3x1 (consultado el 13 de febrero de 2005).

CUADRO 4

Iniciativa Ciudadana 3 X 1. Acciones autorizadas, 2003

Obra	Mezcla financiera 2003 (en pesos)					Participación de migrantes
	Municipio	Localidad	Total	Federal	Estatal	
Construcción de Centro de Recreación Social	Landero y Coss	Landero y Coss	214,842.00	53,710.00	53,710.00	53,711.00
Construcción de galera para ganado, adquisición de 10 cabezas de ganado bovino	Puente Nacional	El Palmar	200,000.00	50,000.00	50,000.00	50,000.00
Construcción del muro de contención y cerca en la escuela Telesec	Yecuatla	Cristóbal Hidalgo	139,150.00	34,787.50	34,787.50	34,787.50
Construcción de sistema de riego por aspersión	Puente Nacional	Miguel Hidalgo	375,085.12	93,771.28	93,771.28	93,771.28
Ampliación del sistema de energía eléctrica	Tempoal	Tempoal	139,150.00	34,787.50	34,787.50	34,787.50
Ampliación del sistema de energía eléctrica	Tempoal	Tempoal	119,472.00	29,868.00	29,868.00	29,868.00
Rehabilitación de la escuela primaria Manuel Altamirano	Nautla	Jicaltepec	119,472.00	29,868.00	29,868.00	29,868.00
Total			1'307,171.00	326,792.00	326,792.00	326,793.00
Obra	Mezcla financiera 2004					Participación de migrantes
Municipio	Localidad	Total	Federal	Estatal	Municipal	
Materiales para la construcción de la red de agua potable	Nautla	Nautla	2'000,000.00	500,000.00	500,000.00	500,000.00
Construcción del sistema de riego por aspersión	Puente Nacional	Miguel Hidalgo	400,000.00	100,000.00	100,000.00	100,000.00
Total			2'400,000.00	600,000.00	600,000.00	600,000.00

Fuente: Propuestas de inversión. Sedesol, 2003 y 2004, en Karla Carrillo Garza, 2005.

ALCANCES DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE VERACRUZ

De manera general, creemos que el gobierno de Veracruz no ha logrado concretar en acciones la búsqueda de mejoramiento de las comunidades radicadas en el exterior (migrantes) ni en la entidad (familiares de migrantes). Hasta la fecha los gobiernos de Miguel Alemán y Fidel Herrera –a través del CAM y el DAM se han concentrado únicamente en colaborar con la Secretaría de Relaciones Exteriores para coordinar las acciones mínimas necesarias, como repatriación de los migrantes fallecidos. Al mismo tiempo, han realizado visitas a las comunidades sin preocuparse por dar respuestas concretas a las demandas recibidas, pero utilizando estas reuniones como capital político.

A continuación se presentan a modo de balance las fortalezas y debilidades de las acciones emprendidas por el gobierno estatal.

CUADRO 5

Fortalezas y debilidades de la acción estatal sobre el fenómeno migratorio internacional

<i>Fortalezas</i>	<i>Debilidades</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Respaldo legal por parte del gobierno del estado a la institución encargada de atender a los migrantes, a partir de constituir la Dirección General de Atención al Migrante. • Iniciativa e interés de algunos clubes o asociaciones de migrantes veracruzanos por participar en beneficio de sus comunidades de origen, de manera coordinada con el gobierno del estado. • La consolidación del grupo de expertos jurídicos que operan en la Dirección General de Atención al Migrante, que dan seguimiento a los asuntos que enfrentan los migrantes veracruzanos sometidos a juicios y los asuntos referentes a la repatriación. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se identifica un proyecto integral de atención al fenómeno, y mucho menos una política que se desprenda del mismo. • Desconocimiento de la realidad migratoria por parte de las autoridades encargadas de aplicar los programas. • Poca experiencia del funcionario en jefe que actualmente está al frente de la oficina. • Bajo nivel de coordinación y acercamiento con las instituciones académicas, sociedad civil y grupos o clubes de migrantes. • Mala coordinación con municipios con filiación partidista distinta al Ejecutivo estatal. • Presupuesto claramente insuficiente para atender, informar y generar una política adecuada en el tema. • Planeación aislada de las demás oficinas estatales, que no conocen y, por tanto, no consideran la problemática migratoria.

En conclusión, podemos decir que las acciones de política migratoria implementadas por las instituciones veracruzanas han postergado la atención eficaz de este fenómeno. Esto se explica, por un lado, por la falta de un diagnóstico adecuado del problema, que ilustre los avances del fenómeno en la entidad y, por otro, porque hasta la fecha han utilizado el tema como capital político. Por esto último, el gobierno ha propiciado acciones de acercamiento con la diáspora, sin generar compromisos concretos de seguimiento. De seguir operando este criterio, sólo se logrará profundizar el rezago que la indefinición de políticas adecuadas tiene en las comunidades expulsoras. Así pues, creemos indispensable que el gobierno estatal otorgue al tema la importancia necesaria en tres áreas:

- a) promover y generar información que permita el conocimiento del flujo migratorio internacional y los factores que se relacionan con él, como elemento clave para el diseño de una política pública adecuada de atención al migrante y su familia;
- b) considerando que hay regiones de migración indígena en el estado con características particulares, definir una política diferenciada para migrantes mestizos y migrantes indígenas;
- c) definir estrategias de acercamiento, asesoría y promoción de la conformación de clubes y organizaciones, a fin de generar un mejor ambiente que potencie las ventajas para las comunidades de origen y destino en temas como los riesgos de tránsito y la desarticulación de la comunidad, así como para el fortalecimiento de redes que reduzcan el riesgo de tránsito.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, Francisco y Paula Leitte, "Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLC y la UE", ponencia presentada en el Primer Coloquio Internacional de Migración y Desarrollo. Transnacionalismo y nuevas propuestas de integración. Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, 2003, en <http://www.migracionydesarrollo.org/> (consultado el 5 de enero de 2006).
- CARRILLO GARZA, Karla, *Políticas migratorias del estado de Veracruz*, tesina de licenciatura en relaciones internacionales, Departamento de Estudios Internacionales, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2005.
- CASTRO, Jorge y Rodolfo Tuirán, "Las remesas de los trabajadores emigrantes a Estados Unidos", *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 9, México, Bancomet, 2000, pp. 318-333.

- CHÁVEZ, L., A. Margarita, Carolina Rosas y Patricia Zamudio, "Cambios en la migración del estado de Veracruz: consecuencias y retos", ponencia presentada en el Encuentro sobre la Población en el Sureste, Tapachula, Samede/Ecosur, 2002.
- CONAPO, "Proyecciones de la población en México, 1960-1998", México, 1998.
- , Secretaría del Trabajo y Previsión Social y El Colegio de la Frontera Norte, "Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México 1995", Tijuana, 1998.
- CRUZ MARTÍNEZ, Anabella, *Distribución y uso de la tierra: un análisis comparativo de dos comunidades con migración, Santa Rosa y Coyolillo, Actopan, Ver.*, tesis de licenciatura, Xalapa, Facultad de Sociología, Universidad Veracruzana, 2003.
- DURAND, Jorge, "¿Nuevas regiones migratorias?", en Rene Zenteno (coord.), *Población, desarrollo y globalización*, vol. 2, Serie de Investigación Demográfica en México, México, Sociedad Mexicana de Demografía y El Colegio de México, 1998, pp. 101-116.
- , "Origen y destino: redes sociales, desarrollo histórico y escenarios contemporáneos", en Tuirán, *Migración México-Estados Unidos, opciones de políticas*, México, Secretaría de Gobernación, Conapo, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000, p. 253.
- GARCÍA Z., Rodolfo, *Agricultura, migración y desarrollo regional*, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2000.
- , *Migración internacional y desarrollo local: una propuesta para Zacatecas, México*, Zacatecas, Unidad Académica de Economía y Universidad Autónoma de Zacatecas, 2001.
- INEGI, "Tabulados básicos nacionales y por entidad federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal", *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, México, Aguascalientes, 2001.
- , *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1997-2002*, México, 2004.
- LANLY, Guillaume y M. Basilia Valenzuela (comps.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2004.
- LOZANO ASCENCIO, Fernando, *Las remesas monetarias de trabajadores mexicanos en Estados Unidos. Nuevas estimaciones*, tesis de maestría en demografía, México, El Colegio de México, 1992.
- Milenio* (edición local), Xalapa, 15 de octubre de 2004.
- MOCTEZUMA, Miguel L., "La presencia migrante desde la distancia. Clubs de zacatecanos en los Estados Unidos", en Lanly y Valenzuela, 2004, *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La nueva política transnacional civil migrante*, Zapopán, Universidad de Guadalajara, pp. 85-126.

- MORENO VALENZUELA, María A., *El reconocimiento jurídico de la migración en la repatriación de cadáveres*, tesis de doctorado en derecho público, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2006.
- PÉREZ, María Eugenia, "Migración internacional en Veracruz según regiones", ponencia presentada en el marco del Seminario Permanente de Migración Internacional, Xalapa, CIESAS-Golfo, 2002.
- , *Migración y remesas en los hogares de la cabecera municipal de Ato Lucero, Veracruz*, tesis de licenciatura en economía, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2003.
- El Sol del Bajío*, "Las MCAS sirven para abrir cuentas bancarias", Celaya, 1o. de julio de 2004.
- RIVERA, Liliana, "Transformaciones comunitarias y remesas socioculturales de los migrantes mixtecos poblanos", 2003, en www.migracionydesarrollo.org
- TELLO, L. y Rubén de J., *Métodos y técnicas de análisis del desarrollo regional*, monografía, Xalapa, Facultad de Economía, Universidad Veracruzana, 2000, pp. 31-40.
- TUIRÁN, Rodolfo, "Migración México-Estados Unidos. Hacia una nueva agenda bilateral", en Rodolfo Tuirán (coord.), *Migración México-Estados Unidos, opciones de política*, México, Secretaría de Gobernación, Conapo, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000, p. 24.
- , C. Fuentes y José Ávila, "Índice de intensidad migratoria: México-Estados Unidos", 2002, en www.conapo.org.mx (consultado el 11 de diciembre de 2005).
- VALENZUELA ROMO, Jesús D., "Las organizaciones de mexicanos en los Estados Unidos: una revisión histórica", en Lanly y Valenzuela, *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La nueva política transnacional civil migrante*, Zapopán, Universidad de Guadalajara, 2004, pp. 37-84.
- ZAMUDIO, Patricia, "La ocasión del preludio: organización es de migrantes veracruzanos en los Estados Unidos", en Lanly y Valenzuela, *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La nueva política transnacional civil migrante*, Zapopán, Universidad de Guadalajara, 2004.
- ZAMUDIO, Patricia, Carolina Rosas, M. Eugenia Pérez, Anabella Cruz y A. Margarita Chávez, "Geografía y patrones de la migración internacional: un análisis regional del estado de Veracruz", en Raúl Delgado Wise (coord.), *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*, México, Porrúa, 2004, pp.145-171.

Políticas migratorias en el estado de Zacatecas

Beatriz Tinajero

ZACATECAS es el estado que ha alcanzado el mayor grado de institucionalidad en sus políticas de atención a migrantes, a través de la oficina especializada en el tema y de los proyectos de colaboración entre los clubes y federaciones de oriundos y el gobierno, para incidir en sus comunidades de origen. Por ende, los programas y otras iniciativas puestas en marcha en la entidad han servido de ejemplo para los demás estados de la República, cuya participación en la migración internacional aumenta gradualmente. En este capítulo se analizarán los alcances de la política pública migratoria del estado, la contribución de las remesas colectivas para elevar el nivel de vida de las comunidades de origen de los migrantes y el nivel de institucionalización de la colaboración entre el gobierno estatal y los migrantes.

Zacatecas es actualmente el estado con mayor intensidad migratoria del país, con implicaciones múltiples y de gran alcance, la más evidente: el alto nivel de dependencia que existe en relación con las remesas, tanto familiares como colectivas, ya que se trata de un estado con una economía poco dinámica y con escasa generación de empleos.

Para entender cómo alcanzó el alto grado actual de despoblamiento, debemos considerar algunos datos históricos y los problemas estructurales que han inducido a la expulsión de su población. La primera etapa de la migración mexicana hacia Estados Unidos, conocida como la fase de reclutamiento (1900-1920), se caracterizó por un sistema de contratación por parte de Estados Unidos de mano de obra privada y semiforzada, que coincidió con el desempleo provocado por la Revolución mexicana.¹ Aquí comenzó la tradición migratoria del estado y de la región, debido a la precariedad de su economía, la sobreoferta de mano de obra y su cercanía con la frontera norte.

¹El ingreso de Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial limitó la llegada de nuevos inmigrantes europeos, por lo que recurrió a la mano de obra barata, joven y trabajadora proveniente de México. Durand y Massey.

La década de los cuarenta estuvo marcada por el Programa Bracero,² dentro del cual Zacatecas fue uno de los estados que envió mayor cantidad de trabajadores temporales, creándose en el proceso la imagen de un país vecino con un enorme mercado laboral, una fuente de oportunidades y hasta un reto y un estilo de vida para futuras generaciones. Los migrantes establecieron redes sociales que después contribuirían a la intensificación de la emigración de zacatecanos a Estados Unidos y a convertirla en un fenómeno autosostenido.³

Junto con estos factores sociales, hay que considerar el agotamiento del modelo económico basado en la sustitución de importaciones a principios de los años setenta y la crisis que enfrentó el campo mexicano, que marcaron una nueva etapa en la historia migratoria del país. El establecimiento del nuevo modelo económico basado en las exportaciones, la creciente urbanización y desigualdad en la distribución del ingreso, así como las recurrentes recesiones económicas, modificaron, al mismo tiempo que expandieron, el patrón migratorio en el interior y el exterior del país.⁴

Actualmente, la base económica de Zacatecas es bastante limitada y cuenta con escasas perspectivas de crecimiento, debido a la concentración de la producción en actividades agrícolas poco competitivas y a la insuficiente infraestructura de transportes y comunicaciones necesaria para el desarrollo de otros sectores. La participación de la entidad en la economía nacional, en el comercio exterior y los montos de inversión que recibe son extremadamente reducidos, lo que lleva a una limitada creación de empleos y a que la migración se mantenga como una alternativa.⁵

²A través de este programa el gobierno de México acordó con el de Estados Unidos enviar trabajadores mexicanos para cubrir la demanda de mano de obra durante la Segunda Guerra Mundial.

³Esto se da, según la teoría de redes sociales migrantes, gracias a que las redes disminuyen el riesgo y los costos de traslado al país vecino, pues el migrante se puede informar sobre el proceso para cruzar, al tiempo que aumentan sus posibilidades de conseguir empleo a través de los familiares o conocidos ya radicados. Massey, Durand y Malone, pp. 15-23.

⁴El porcentaje de migrantes urbanos y permanentes se incrementó frente a los rurales-temporales; se extendió el tiempo de permanencia en el exterior y aumentó la participación de mujeres y niños en la migración internacional, que se profundizó con la promulgación del Acta para la Reforma y el Control de la Inmigración en Estados Unidos en 1986. La IRCA, por sus siglas en inglés, fue una ley que se destacó por dos disposiciones: amnistía para los migrantes –que favoreció la reunificación familiar de quienes ya vivían en Estados Unidos, legalizando su situación– y sanciones contra los empleadores que contrataran a residentes no autorizados. Escobar *et al.*

⁵El PIB del estado representó 0.78 por ciento del PIB nacional en 2003; su participación en el comercio exterior apenas alcanza 0.1 por ciento de las exportaciones y 0.2 por ciento de las

COSTOS Y BENEFICIOS DE LA MIGRACIÓN

Al hacer una evaluación de los efectos de la migración, las remesas enviadas por los familiares al lugar de origen resultan el beneficio más evidente, pues han contribuido a elevar el nivel de vida de miles de familias, a equilibrar la balanza de pagos a nivel nacional y a la construcción de varias obras sociales. En cierta medida, han contribuido a aumentar el grado de organización y participación de la sociedad civil y a plantear algunas iniciativas de inversión en la entidad. Sin embargo, la migración también ha llevado consigo grandes costos, como el despoblamiento de zonas expulsoras de migrantes, la pérdida de mano de obra y el tráfico de enfermedades provenientes de Estados Unidos. A continuación veremos el alcance de los principales beneficios y costos de la migración en Zacatecas y su impacto en la población, con el fin de llevar a la reflexión sobre medidas que permitan minimizar sus efectos negativos.

Zacatecas es la entidad con mayor peso relativo de sus ingresos migratorios en la economía estatal, los cuales exceden en términos del PIB las aportaciones de la minería e industria manufacturera. La fuerza de trabajo migrante se sitúa como su principal actividad productiva, al superar en más de 30 por ciento a la agricultura.⁶ Durante los últimos años el monto total de remesas recibidas dio un salto sustancial, pasando de 187 millones de dólares en 2001 a 422 millones en 2004,⁷ representando entre 4.5 por ciento y 5 por ciento del PIB estatal, mientras que representan sólo 0.34 por ciento de la Inversión Extranjera Directa recibida por el estado en el mismo periodo.⁸ Zacatecas ocupa el doceavo lugar en cuanto a los montos totales que ingresan como remesas al país, y se ubica en el tercer lugar si se consideran los valores per cápita.⁹ Las remesas familiares han sido una fuente fundamental de ingresos para una gran proporción de la población zacate-

importaciones totales nacionales, el monto de IED destinada a Zacatecas (1.2 millones de dólares) representa tan sólo 0.012 por ciento del total de IED recibida en el país, y está por debajo de los otros estados con alta intensidad migratoria. Banco de México, INEGI y UAZ.

⁶Tuirán, p. 22.

⁷Banco de México, *Informe Anual*, 2001.

⁸El monto de IED destinada a Zacatecas fue de 1.2 millones de dólares, y en todo el país de 11,039.9 millones de dólares. Banco de México e INEGI, *op. cit.*

⁹El crecimiento de las remesas refleja una mejor cobertura contable de esas transacciones, además de que más emigrantes efectuaron envíos gracias a la disminución de los costos. El promedio de remesas recibidas por persona en Zacatecas fue de 311 dólares anuales en Zacatecas. Banco de México, "La balanza de pagos en 2004".

cana y en muchos casos la única, lo que ha creado una fuerte dependencia respecto de éstas.¹⁰

Aunque mucho se ha debatido en relación con el uso productivo de las remesas y su potencial contribución para el desarrollo económico de los estados, en realidad la mayor parte se sigue utilizando para el consumo familiar (alimento, vestido y vivienda en primer lugar, y salud y educación en segundo). Sin embargo, el efecto de estos recursos en la elevación de los niveles de vida, la disponibilidad de ciertos bienes y servicios para los familiares de los migrantes y los vínculos creados gracias a las remesas son beneficios indiscutibles que han incentivado la continuidad de la migración.

En cuanto a sus costos, uno de ellos y probablemente el más grave, es la tendencia al despoblamiento. La mitad de los municipios zacatecanos registraron tasas negativas de crecimiento poblacional en la década de los noventa: sólo entre 1990 y 1995 hubo una pérdida poblacional neta de 26,159 personas.¹¹ La estimación de migrantes de origen zacatecano con residencia en Estados Unidos fue en el año 2002 de poco más de 800,000 personas, lo que representa aproximadamente 58 por ciento de los zacatecanos que residen en la entidad.¹² Lo grave del despoblamiento es que involucra sobre todo a individuos en edad productiva, lo que amplía en las comunidades de origen la proporción de personas de tercera edad, la desintegración familiar, los hogares con jefatura femenina e inclusive los hogares sin jefe de familia. A estos pueblos de mujeres, ancianos y niños con carencia de mano de obra se les ha llamado “pueblos fantasma” y Zacatecas es uno de los estados con un mayor número de ellos.¹³

Raúl Delgado y Héctor Rodríguez han hecho referencia a la tendencia al éxodo definitivo, resultante del creciente deterioro económico y de la des-

¹⁰El Banco de México define como “remesa familiar” toda transferencia unilateral de un residente en el extranjero a un residente en México, dando por supuesto que ambos son familiares y que el envío tiene por objeto contribuir en la manutención de este último. Carriles y Vega, p. 3.

¹¹La región de alta migración de la entidad registra globalmente una tasa de crecimiento de -0.6 por ciento de 1990 a 2000. La pérdida poblacional entre 1990 y 1995 se estima que fue tres veces superior a la que hubo entre 1980 y 1990. INEGI, “Tabulados básicos”; Delgado Wise y Rodríguez, p. 11.

¹²Si tomamos la población calculada por INEGI de Zacatecas en 2000, los zacatecanos en Estados Unidos representan 59 por ciento de éstos; tomando la población de la base de datos del ITAM de 2003 (<http://biblioteca.itam.mx/docs/ene03/32total.xls>), representarían 58 por ciento. Sin embargo, al sumar a los zacatecanos residentes en Zacatecas con los residentes en Estados Unidos, el segundo grupo representa aproximadamente 37 por ciento del total.

¹³García Zamora y Villaseñor.

composición de la producción campesina, lo cual representa una amenaza para el desarrollo de la entidad. La salida definitiva de familias enteras implica una disminución o suspensión de envíos de remesas que se comenzó a ver al final de la década de los noventa en uno de cada tres migrantes de la región de alta intensidad migratoria. Este escenario se vuelve aparentemente insostenible, ya que se crea la siguiente dinámica: el atraso original lleva a la migración que, con la salida de una gran proporción de la población productiva y la tendencia a la reducción del monto de las remesas, genera mayor estancamiento en la región e incita a más ciudadanos a emigrar.¹⁴ Dicha dinámica constituye un foco rojo para la entidad, por lo que se deben tomar medidas urgentes para que no se convierta en una norma.

Por otra parte, se ha planteado que la migración ha contribuido a la creciente concentración de la riqueza, al profundizar las diferencias entre las comunidades y familias que logran beneficiarse con ingresos provenientes de los migrantes y las que no reciben envíos.¹⁵ Luin Goldring resalta que el tipo de obras en las cuales se canalizan los recursos de los migrantes, concentradas en las áreas urbanas, ha agravado el abandono de las comunidades rurales por parte del estado, adscrito a la tendencia neoliberal.¹⁶ Además, la falta de infraestructura en las comunidades de origen de los migrantes ha llevado a que las inversiones y mayores beneficios económicos de las remesas se orienten hacia otras localidades.

Otro costo significativo de la migración es el aumento de la propagación de enfermedades infecciosas, entre las que destacan el SIDA y la tuberculosis, diseminadas por migrantes entre Estados Unidos y sus comunidades de origen en México. Aún no hay información empírica suficiente para comprobar que los migrantes han adquirido dichas enfermedades en el país vecino, pero existen varios elementos para suponerlo. En Estados Unidos, entre 1980 y 1996, la muerte por enfermedades infecciosas aumentó 50 por ciento y el sector más afectado fue el de origen hispano en los estados fronterizos, lo que ocasionó que muchos migrantes, al carecer de acceso a los servicios de salud estadounidenses optaran por regresar a México para utilizar servicios médicos gratuitos o de menor costo.¹⁷ Hasta el 31 de diciembre de

¹⁴Delgado y Rodríguez, *op. cit.*, p. 15.

¹⁵De los montos recibidos a través del Programa 2×1, 61.6 por ciento benefició a sólo cuatro de los 17 municipios que contaban con clubes en la década de los noventa.

¹⁶Papail, p. 87.

¹⁷Delgado y Rodríguez, *op. cit.*

2000 se acumularon en Zacatecas 268 casos de VIH, de los cuales 20 por ciento había residido en Estados Unidos durante algún periodo. Dicho porcentaje sitúa al estado en el segundo lugar con mayor proporción de su población infectada y presumiblemente adquirida fuera, muy por encima de 12.7 por ciento a nivel nacional.¹⁸ La tuberculosis también ha alcanzado a una gran proporción de migrantes, debido a que se exponen a zonas con niveles altos de contagio (los 10 estados fronterizos) o por la dificultad de seguir el tratamiento adecuado.

La modificación de los patrones de consumo de los migrantes y sus familias, junto a la falta de inversión productiva de las remesas, ha generado presiones inflacionarias que afectan a la población local. Al regresar los migrantes de Estados Unidos aumenta significativamente la demanda de ciertos productos y servicios, causando un impacto al alza en sus precios y provocando en consecuencia una inflación cíclica. En Zacatecas, los brotes inflacionarios, reflejados en las cifras anuales se dieron sobre todo a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa en las regiones de mayor migración. Actualmente, las cifras inflacionarias de la entidad se encuentran por debajo de la inflación nacional, aunque ciertas ciudades como Fresnillo presentan una de las variaciones mensuales más altas en su índice de precios.¹⁹ En la región de alta intensidad migratoria aún se percibe la inflación cíclica en ciertos productos y servicios con mayor demanda de los migrantes, como en el caso de la tierra.

POLÍTICA DE MIGRACIÓN ESTATAL

El gobierno del estado de Zacatecas cuenta con una política migratoria bastante desarrollada en relación con otros gobiernos estatales, que incluye varios programas implementados de manera conjunta entre el gobierno y los migrantes y el fortalecimiento de vínculos entre los migrantes organizados y los diferentes niveles del gobierno. Asimismo, se han celebrado una serie de convenios entre el gobierno estatal y secretarías del gobierno federal, consulados y órganos internacionales para lograr el respeto a los derechos de los migrantes zacatecanos y el apoyo a sus demandas. Zacatecas se

¹⁸Magis-Rodríguez *et al.*, pp. 215-216.

¹⁹Banco de México, "Índice nacional de precios al consumidor, Zacatecas", y Banco de México, "Indicadores económicos y financieros".

define como un estado binacional y, junto con Michoacán, son los únicos estados que permiten una participación política activa a sus migrantes.

Desde la década de 1980, los migrantes se han considerado un sector político estratégico para los gobiernos estatales, incluyéndolos cada vez más en sus respectivas agendas de gobierno. Originalmente, los gobiernos del PRI creyeron que siempre contarían con su lealtad, pero los migrantes han ido cambiando sus inclinaciones políticas.

No faltaron etapas conflictivas por diferencias políticas o insatisfacción con el gobierno. El primer momento de tensión se dio con Genaro Borrego (1986-1991) cuando los migrantes empezaron a cuestionar su administración y el uso de recursos. La ruptura con el PRI en 1998 constituyó otra etapa delicada en la relación gobierno-migrantes, que se dio durante la campaña de Ricardo Monreal, después de la ruptura interna del PRI y la búsqueda de la gubernatura de Monreal en un partido alternativo: el PRD. Consecuentemente, se produjo una división entre los migrantes y una lucha partidista por ganar su apoyo.

Después del cambio de gobierno, los gobernadores perredistas han seguido una política de creciente reconocimiento de los migrantes y sus derechos en el estado, aunque también se desencadenaron momentos conflictivos. Durante el gobierno de Monreal se mantuvo una buena relación, caracterizada por la clara intención del gobierno de mantenerlos de su lado. Sin embargo, el proceso de votación de la Ley Migrante en 2003 se convirtió en un momento de ruptura significativo por sus diferentes perspectivas en relación con el proceso de creación de la ley, sus alcances e implicaciones políticas.²⁰ El que los emigrantes no residan en el país y no necesiten del apoyo económico del gobierno les ha dado cierta independencia y posición crítica en comparación con la población que radica en Zacatecas, lo que se ha traducido en un vínculo de tensión permanente.

Una prueba de la influencia de la migración en la política estatal se advierte en que los planes estatales de desarrollo han incluido un apartado que aborda este fenómeno. Desde el sexenio pasado, el gobierno reconoció las causas estructurales que han llevado a miles de zacatecanos a salir del país, la violación de sus derechos humanos y civiles y la marginación económica

²⁰La Ley Migrante, aprobada el 23 de agosto de 2004, amplió la intervención de los migrantes al permitirles participar en las decisiones políticas del estado y ser votados para los cargos de diputados (mínimo dos migrantes en la legislatura local), presidentes municipales, síndicos y regidores.

y política que han vivido. Tanto Ricardo Monreal (1998-2004) como Amalia García (2004-2010) se comprometieron a atacar las causas de fondo de la migración zacatecana, a luchar para lograr el respeto de sus derechos y a involucrarlos en el proceso de desarrollo estatal.

Durante el gobierno de Ricardo Monreal, por ejemplo, se implementaron estrategias concretas como la creación del Instituto Estatal de Migración (IEM), el impulso de la participación de los migrantes en el Copladez,²¹ y el establecimiento de programas que apoyen las demandas de la comunidad de zacatecanos en Estados Unidos, fortaleciendo los lazos de cooperación y comunicación. A su vez, desde el inicio de su campaña a la gubernatura, Amalia García tomó en cuenta a los migrantes como un sector de la población con derecho a voz y a participar en el desarrollo de sus comunidades de origen. Una vez en el gobierno, el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010 subrayó la necesidad de generar oportunidades que pongan fin a la migración como una solución a la falta de empleos, así como otros objetivos que, al igual que en el gobierno anterior, resultaron vagos y no pasaron de buenas intenciones aún lejos de alcanzarse.²²

INSTITUTO ESTATAL DE MIGRACIÓN; UNA POLÍTICA INTEGRAL

Zacatecas es el único estado que cuenta con un Instituto Estatal de Migración, inaugurado en septiembre de 1999 con el objeto de institucionalizar los mecanismos de cooperación con los migrantes, la comunidad zacatecana y el gobierno estatal. Se estableció como un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, con facultad de decisión, competencia específica y patrimonio propio, de conformidad con el artículo 24 de la Constitución Política del estado.²³

²¹Copladez se refiere al Comité de Planeación para el Desarrollo de Zacatecas, instancia superior de planeación estatal en los procesos de formulación, programación, presupuesto y ejecución de los programas relacionados con el desarrollo y los convenidos con la Sedesol para abatir los grandes rezagos sociales.

²²El grupo de académicos de la UAZ especializados en migración y desarrollo entregaron una versión del Plan Estatal de Desarrollo 2004, especificando en detalle los pasos a seguir para lograr sus objetivos, en especial los relacionados con el desarrollo, creación de empleos, cooperación con migrantes y la protección de sus derechos, pero la versión final los excluyó. García Zamora (entrevista).

²³El mandato de la creación del instituto tuvo lugar al final de la administración de Romo, pero no fue sino hasta la administración de Ricardo Monreal, el 4 de septiembre de 1999, que realmente se instituyó por decreto. Véase Instituto Estatal de Migración.

La existencia de este instituto muestra el compromiso del estado para desarrollar una política integral frente a la migración, pues se trata de un órgano con mayor grado de institucionalidad que las Oficinas de Atención al Migrante de otros estados (Ofam)²⁴ y cuenta con mayor presupuesto y cercanía con el gobernador, lo que aumenta su influencia en la política estatal. El actual titular del instituto, Fernando Robledo, permanece en contacto continuo con Amalia García para coordinar los lineamientos de la política migratoria estatal,²⁵ y ha tenido una presencia constante como miembro activo de las celebraciones de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) a partir de la primera celebración en Zacatecas en marzo de 2005, cuando presidió la Comisión de Migración.

El objeto principal del IEM es mantener y mejorar los vínculos entre la entidad y los residentes zacatecanos en el extranjero a través de programas permanentes de interés común. Se pretende coordinar, canalizar e instrumentar distintos programas interinstitucionales para atender al migrante y sus necesidades de salud y educación, así como proteger sus derechos humanos a nivel nacional y estatal.²⁶ Otra función del instituto exige la presentación de proyectos y anteproyectos de ley, adiciones y reformas en materia migratoria ante el secretario general de Gobierno, para ampliar sus derechos y representación binacional. El titular del instituto ha participado en actividades con el fin de fomentar el conocimiento de la historia, cultura y tradiciones zacatecanas, así como para fortalecer los vínculos culturales y de arraigo con la entidad entre los zacatecanos migrantes y sus descendientes. A nivel nacional, el instituto procura funcionar como enlace institucional con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior y beneficiarse con la estructu-

²⁴Las Ofam son las oficinas estatales de Atención al Migrante. En algunos estados se encargan de la política migratoria en coordinación con el gobierno estatal, pero en la mayoría se limitan a ofrecer ciertos servicios a los migrantes y tienen menor reconocimiento e incidencia en la política estatal migratoria que el IEM.

²⁵De enero a agosto de 2005 realizaron juntos ocho giras de trabajo con el fin de reunirse con los líderes de las federaciones más importantes de migrantes, escuchar sus peticiones, festejar el Día del Zacatecano en Estados Unidos y, en ocasiones, firmar un acuerdo sobre algún tema específico; aún tienen varias más en la agenda. Fernando Robledo (entrevista), director del Instituto Estatal de Migración, Zacatecas, 18 de agosto de 2005; *El Sol de Zacatecas*.

²⁶Asimismo, busca asesorar a los trabajadores transfronterizos sobre las instituciones o dependencias gubernamentales a las que pudieran recurrir; estimular la inversión en el estado creando instrumentos financieros y de seguridad; fortalecer el Programa 3×1, y recopilar, sistematizar y difundir información sobre el fenómeno migratorio.

ra de protección consular y con los centros e institutos mexicanos en Estados Unidos.²⁷

El IEM cuenta con un presupuesto anual algo mayor a 5 millones de pesos, proveniente del monto asignado por la legislatura para el gobierno estatal, colocándolo entre las dependencias más pequeñas del estado. En relación con los logros que hasta ahora se perciben del instituto, las áreas más avanzadas son: la asistencia para la protección de los derechos de migrantes, el empleo temporal, el traslado de cadáveres y el servir de enlace con otros actores del gobierno y los líderes de migrantes en Estados Unidos.²⁸ El instituto brinda asistencia jurídica a los migrantes informándoles sobre sus derechos y obligaciones ante cualquier problema legal, canalizándolos al consulado más cercano para recibir protección directa o a otra dependencia que les pueda proporcionar la ayuda pertinente.

Por otra parte, el instituto inició el Programa de Empleo Temporal, que ya funciona de manera efectiva. El objetivo del programa es disminuir los riesgos en que incurren los trabajadores que van en busca de empleo a Estados Unidos de manera ilegal y los riesgos de las compañías al contratarlos. Se apoya a los trabajadores en los procesos de reclutamiento, entrevistas, selección y tramitación de documentos, de tal forma que puedan salir a trabajar en Estados Unidos legalmente.²⁹ En los últimos años ha conseguido avances significativos en cuanto a su funcionamiento, pero aún pocos trabajadores se contratan a través del programa, en comparación con los que salen por su propia cuenta y no ha significado un gran impacto a nivel estatal.³⁰

²⁷También pretende vincular y promover acuerdos con las secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República y otras dependencias del gobierno federal para tratar los temas de seguridad, educación y derechos humanos de los migrantes.

²⁸Para el servicio de repatriación de cadáveres el instituto cuenta con una partida especial de su presupuesto. Los consulados deben apoyar con el traslado del cadáver hasta territorio nacional y el instituto de la frontera hasta su lugar de origen, con los respectivos trámites legales. Farat Eduardo Hernández Salcido (entrevista), Área de Gestión Ciudadana del IEM, Zacatecas, 16 de marzo de 2005.

²⁹Instituto Estatal de Migración, "Programa de Empleo Temporal".

³⁰El número de trabajadores que se contrata varía demasiado: de 10 hasta 120 por semana. La edad de los trabajadores oscila entre los 18 hasta los 50 años, pero como la mayoría de las compañías solicitan personas con mayor edad para disminuir el riesgo de que abandonen el trabajo o que busquen la forma de quedarse en Estados Unidos, los jóvenes siguen optando por salir sin documentos. Durante la gubernatura de Monreal Ávila hubo más trabajadores que desertaron argumentando que el salario que recibían estaba por debajo del acordado por las compañías. Por ello, se ha trabajado en mecanismos que garanticen el compromiso de per-

En cuanto a la salud y la educación de los migrantes, recientemente se firmaron convenios que pretenden dar mayor alcance y difusión a los programas y redes de cooperación existentes.³¹ De manera ocasional se apoya a migrantes en casos de emergencia, pero no se cuenta con personal dedicado específicamente a la protección de la salud o el apoyo para la educación. En materia de educación, en 2005 se firmó el primer convenio entre las principales federaciones de migrantes, el consulado de Chicago y la gobernadora para aumentar los esfuerzos de todas las partes de modo que los migrantes cuenten con mejores oportunidades educativas. Se intenta coordinar los esfuerzos federales y estatales y de darle coherencia y orientación a la prestación de servicios de salud y educación a la comunidad de migrantes zacatecanos, pero los convenios realizados son recientes y parecen ambiciosos en vista del bajo presupuesto del instituto.

PROGRAMAS FEDERALES

DEL 1×1 AL 3×1

Los antecedentes del actual Programa 3×1 para Migrantes se remontan a la década de los ochenta, cuando los zacatecanos enviaban desde Estados Unidos parte de sus ingresos de manera conjunta para la realización de alguna obra para la comunidad. Se puede decir que se trataba de un 0×1 sin ningún grado de institucionalización; participaban aquellos migrantes que provenían de la misma comunidad y sus conocidos.³² Los líderes de la Federación de Zacatecanos del Sur de California (FZSC) impulsaron la iniciativa de acudir al ex gobernador Genaro Borrego en 1991 para que se sumara a su esfuerzo, lo que dio inicio al 1×1 con el establecimiento de un acuerdo informal entre el gobierno y la FZSC. Como el gobierno estatal no contaba con una partida especial para dichas obras, se utilizaba el presupuesto del Programa Solidaridad.³³

manencia de los trabajadores así como el pago del salario acordado por las empresas. Karla Fabiola González García (entrevista), encargada de Empleo Temporal del IEM, Zacatecas, 17 de marzo de 2005.

³¹Amalia García y Julio Frenk, secretario de Salud, firmaron la Iniciativa de Salud México-California y se comprometieron a dar a conocer la ruta de salud entre los migrantes y sus derechos en Estados Unidos mediante guías, trípticos y otros medios.

³²Manuel de la Cruz (entrevista), diputado migrante y ex líder de la Federación de Zacatecanos del Sur de California, Zacatecas, 15 de marzo de 2005.

³³En dicho esquema se realizaron las primeras 93 obras de infraestructura básica en las comunidades con clubes de migrantes, con una inversión de 48 millones de pesos aproximada-

Arturo Romo (1992-1998), sucesor de Genaro Borrego, convirtió el programa en 2×1 al involucrar al gobierno federal con la tercera parte de la aportación. Luis Donald Colosio, quien actuó como secretario de Desarrollo Social de abril de 1992 a diciembre de 1993, firmó el Primer Convenio de Cooperación entre el Gobierno de México, el Gobierno de Zacatecas y la FZSC, con el fin de establecer una contribución económica conjunta para diversas comunidades de Zacatecas. Por cada dólar que invirtieran los clubes en sus comunidades, el gobierno federal aportaría un dólar y el gobierno estatal otro.³⁴ Entre 1993 y 1997 los recursos se introdujeron en áreas importantes del desarrollo comunitario, construyendo 195 obras de infraestructura básica como mejoramiento de caminos, agua potable, educación, obras de drenaje y alcantarillado, apoyo al deporte y recreación.

El éxito del programa lo hizo avanzar hacia la modalidad 3×1, que adicionaba un dólar aportado por parte de los municipios.³⁵ En vista de los logros obtenidos, en 2001 el presidente Vicente Fox junto con Josefina Vázquez Mota (secretaria de la Sedesol) lo llevaron al Congreso nacional para aplicarlo en el resto de los estados de la República bajo la modalidad de Iniciativa Ciudadana 3×1; dos años después volvió a ser 3×1 para Migrantes.³⁶ La prioridad en el destino de las inversiones fueron el desarrollo de la infraestructura básica, el suministro de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, escuelas, campos deportivos, caminos, pavimentaciones, iglesias, parques, plazas y lienzos charros. Los resultados sobrepasaron por mucho al anterior: entre 1999 y 2000 se obtuvieron 2.8 millones de dólares de inversión de migrantes. Según las cifras proporcionadas por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (Seplader), el total invertido entre 1999 y 2002 fue de cerca de 34.5 millones de dólares destinados a 632

mente, Irineo Saldívar (entrevista), ex director de Seplader y ex representante de la FZSC en Zacatecas, Zacatecas, 15 de marzo de 2005.

³⁴El proceso era, y sigue siendo, el siguiente: a) en la población de origen se forma un comité que se encarga de la realización de cierta obra social; b) el club que corresponde a esa comunidad recibe la solicitud de apoyo; c) el club correspondiente abre una cuenta bancaria para la recaudación económica, y finalmente, d) los gobiernos federal y estatal aportan actualmente la cuarta parte del costo. García Zamora, Zacatecas.net; y Manuel de la Cruz (entrevista), cit.

³⁵Este convenio fue firmado en el consulado general de México en Los Ángeles, en mayo de 1999, por los representantes de los tres niveles de gobierno y la FZSC.

³⁶El Programa Iniciativa Ciudadana 3×1 permitía a cualquier ciudadano entrar al programa aunque no participara en ningún club de migrantes, pero los clubes manifestaron su desacuerdo y presionaron al gobierno para que regresara a ser un programa sólo para migrantes. Rafael Pineda (entrevista), delegado de Sedesol en Zacatecas, 15 de marzo de 2005.

obras. Los datos de Delgado Wise muestran que los montos invertidos resultaron un poco menores, pero en ambos casos el aumento anual del monto es importante y refleja la participación de más municipios en el programa.³⁷ A continuación se presenta la tabla con la inversión en pesos ejercida anualmente en el marco de los programas 2×1 y 3×1 de 1998 al 2004.

Inversión (en pesos) ejercida por año, 1998-2004

<i>Año</i>	<i>Obras</i>	<i>Municipios</i>	<i>Inversión</i>
1998	8	7	772,581.00
1999	93	27	48'179,000.00
2000	108	28	59'527,896.00
2001	118	22	62'789,042.00
2002	308	43	169'365,150.00
2003	324	40	147'771,241.00
2004	282	40	125'947,530.00
Total	1,241	53	614'352,440.00

En Zacatecas, como en otras entidades y a pesar de su incremento, los montos de las remesas colectivas representan todavía una proporción bastante pequeña del total de las remesas familiares. En 1999, por ejemplo, se enviaron 1.2 millones de dólares de remesas colectivas contra 300 o 350 millones de dólares de remesas totales estimadas en el mismo año. Sin embargo, la tasa de crecimiento de dicha aportación ha sido significativamente alta y representa en la actualidad un medio importante de financiamiento de obras de infraestructura de sus comunidades para la inversión municipal y en ocasiones para los proyectos estatales de desarrollo regional. Hay municipios en los que los presidentes municipales afirman que de no ser por el 3×1 su entidad se estancaría, ya que las obras de mayor impacto y monto se han canalizado a este programa por la multiplicación de recursos que se obtienen.³⁸ Sin embargo, en muchas ocasiones los clubes sólo contribuyen con el aval de la obra y la cuarta parte del costo que les correspondería lo proporciona la comunidad.³⁹

³⁷Delgado y Rodríguez, *op. cit.*

³⁸Miguel Ángel Díaz Montaña (entrevista), ex presidente municipal de Tlaltenango, 20 de agosto de 2005.

³⁹Una obra importante para la comunidad que no recibió apoyo económico de un club de migrantes es el drenaje y alcantarillado de Cicacalco, Tlaltenango (uno de los principales mu-

Existe hoy un grado de institucionalización significativo en la implementación del programa. Sin embargo, llegar a este punto implicó que se tuvieran que enfrentar situaciones de corrupción y ruptura entre los participantes. Durante la década pasada surgieron denuncias por parte de las comunidades zacatecanas en el exterior que participaron en el programa debido a las irregularidades en la construcción de las obras ya aprobadas. Con el tiempo se logró el establecimiento de una serie de mecanismos de fiscalización de las obras y mayor transparencia en su elección y realización, entre las que destacan los siguientes: a) la creación de una página de Internet con información financiera sobre las obras y sus avances; b) la creación de un Comité de Validación de Obras, formado por un representante de los tres niveles del gobierno, uno de cada partido (de los tres principales) y un representante de los migrantes;⁴⁰ c) la formación de una contraloría con carácter preventivo para evitar irregularidades, y d) la creación de un subcomité operativo para revisar las obras con problemas y buscar soluciones prácticas.⁴¹ No todos estos mecanismos funcionan eficientemente como la página web o el subcomité operativo, pero según el gobierno se trata de cuestiones por atenderse.

El motivo principal que llevó a los migrantes a organizarse en Estados Unidos y a participar de manera conjunta en sus comunidades de origen fue la filantropía social. Sin embargo, al cabo de unos años se han dado cuenta de algunas limitaciones de los programas, principalmente porque no solucionan los problemas estructurales que han llevado a los zacatecanos a emigrar y existen cada vez menos residentes que aprovechen la mejoría de los servicios. Para evitar el vaciamiento de sus comunidades y propiciar el desarrollo, los migrantes y el gobierno están motivados con la idea de invertir en proyectos

nicipios del sur de Zacatecas). Esta obra se construyó gracias a la organización de la comunidad y a la capacidad de los líderes comunitarios que establecieron cuotas familiares para recaudar los 350,000 pesos que correspondían al club. El costo total fue de 1'400,000 pesos, que permitieron la construcción de más de ocho kilómetros de drenaje y alcantarillado dentro del 3×1. Israel Bugaril (entrevista), presidente del comité de obra del drenaje y alcantarillado de Cicacalco, Tlaltenango, 23 de agosto de 2005.

⁴⁰Hay un representante permanente de los tres partidos con mayoría (PRI, PAN y PRD), y otro con la cuarta mayoría, que en esta ocasión fue del PT. De los migrantes, hasta ahora sólo ha acudido a las reuniones del comité de Validación un representante de la FZSC y de la Federación del Sureste de Texas, pero la idea es que se represente a un creciente número de clubes. Quezada, comunicación personal.

⁴¹Este subcomité ya existe y se han llevado a cabo algunas reuniones iniciales, pero todavía no se establecen de manera sistemática y sólo acudió un representante de la FZSC.

productivos que generen empleo, utilizando el esquema y recursos del 3×1. Gracias a que aborda uno de los principales objetivos del gobierno y a su peso político, la idea ha tenido tal impulso que se había pensado dar el salto a proyectos productivos en 2005 o 2006. Sin embargo, a finales de 2005 aún no se tenían claras las reglas de operación, la capacidad necesaria para evaluar los proyectos, ni los mecanismos para darles seguimiento y garantizar su éxito. El gobierno federal no cuenta con ninguna partida específica para invertir en proyectos productivos, y los funcionarios de la Seplader y de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) no han logrado llegar a un acuerdo sobre la reglamentación específica del programa y otras cuestiones esenciales.⁴²

Seguro Popular para Salud de Familias Migrantes

Consiste en un programa a nivel federal que proporciona un seguro de salud, público y voluntario, a la población que no es derechohabiente de la seguridad social (IMSS o ISSSTE); se propone reducir los gastos médicos de bolsillo y fomentar la atención oportuna para reducir el riesgo de empobrecimiento de las familias, ya que la cuota se establece de acuerdo con el nivel socioeconómico.⁴³ El Seguro Popular no cuenta con un presupuesto anual; se trata de un subsidio financiado esencialmente por el gobierno federal, con el gobierno estatal y los beneficiarios en segundo plano.⁴⁴ En Zacatecas funciona desde 2002 y lo implementa la Secretaría de Salud, que se coordina con la Secretaría de Salud en México y supuestamente con los consulados en Estados Unidos. El número de familias afiliadas en el estado muestra un fuerte aumento anual; pasó de 10,000 en 2002 a 41,293 en julio de 2005.⁴⁵

⁴²Todavía hay diferentes puntos de vista en cuestiones esenciales como el tipo de inversión; por ejemplo, si deberían ser individuales o comunitarias, a fondo perdido o recuperado.

⁴³Fue creado para ofrecer servicios de carácter preventivo y de urgencia a través de consultas médicas, estudios, intervenciones, servicios en clínicas y hospitales, facilitar el acceso a medicamentos, entre otros. Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud.

⁴⁴Se estima que por cada siete pesos de la Federación el estado aporta un peso. La cuota por familia se estableció según el decil de ingreso al que pertenezca. Las familias que pertenecen al decil I y II están exentas de pago; y las cuotas van aumentando de 640 pesos anuales para las del decil III hasta 10,200 pesos para el decil X. En Zacatecas, 6 por ciento de las familias que paga cuota pertenece al decil III y IV, por lo que la aportación de los beneficiarios es mínima. Licenciada Yomeida Jiménez (entrevista), encargada administrativa del Seguro Popular, Secretaría de Salud de Zacatecas, Zacatecas, 30 de agosto de 2005.

⁴⁵El seguro se paga por familia anual o trimestralmente y éste abarca al núcleo familiar compuesto por padre y madre, abuelos mayores de 65 años si viven en la misma casa, hijos menores de 18 años o mayores que continúen sus estudios.

El Seguro Popular para Familias Migrantes es otro programa con las mismas bases, destinado específicamente a las familias de migrantes. Aún no funciona; se trata de un proyecto a nivel nacional, pero todavía no se cuenta con los lineamientos del programa ni con el sistema de promoción que se utilizaría. Se esperaba que para 2006 ya se establecerían las bases del proyecto y las reglas de operación para arrancarlo, pero al inicio del año aún no se habían concretado. Con el fin de contar con una base de datos que permita aplicar el programa para migrantes cuando se inicie, en 2005 comenzaron a realizarse censos en los municipios con mayor migración, y se incorporó información sobre el número de miembros con residencia en el extranjero de las familias afiliadas al programa.⁴⁶

Vete Sano, Regresa Sano

Este programa, junto con las ventanillas de atención al migrante y el programa Seguro Popular para Familias Migrantes, constituye una de las estrategias de la Secretaría de Salud para apoyar a los migrantes en esa materia. Sin embargo, se encuentra en una fase inicial, por lo que hasta el momento no se puede hablar de resultados.⁴⁷ Su propósito es proteger la salud de los migrantes en su lugar de origen, durante su traslado y en su destino fuera del país. Se centra en la prevención y promoción de la salud mediante la utilización de cuatro estrategias: brindar información básica que oriente y ayude a los migrantes; desarrollar campañas educativas focalizadas; capacitar a los líderes de familias migrantes sobre sensibilización y autocuidado de la salud, y brindar atención médica y preventiva.⁴⁸

En Zacatecas, la encargada actual del programa asumió en mayo de 2005 y de inmediato comenzó su implementación (algunas pláticas, repartición de trípticos y transmisión de anuncios de radio con información sobre salud para el migrante). Aún no cuenta con un presupuesto específico, ya que los apoyos financieros provienen de la Secretaría de Salud. El programa

⁴⁶*Idem.*

⁴⁷El Programa Vete Sano, Regresa Sano arrancó en 2001 en nueve entidades federativas (que no incluían a Zacatecas), y para 2004 se amplió a todas las entidades del país, con excepción de Baja California Sur. Doctora Esperanza Ávalos (entrevista telefónica), secretaria de Salud de Zacatecas, 29 de marzo de 2005.

⁴⁸A nivel internacional, la coordinación institucional se lleva a cabo con la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Salud; la Iniciativa de Salud México-California (Ismecal) y la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos.

no se conoce entre la población, inclusive entre familias con uno o varios migrantes.⁴⁹ Se trata de otro programa positivo, con potencial, pero cuya eficacia se podrá evaluar hasta dentro de unos años.

Programa Binacional de Educación al Migrante (Probem)

Ante la problemática de la deserción escolar de los hijos de migrantes menores de edad se creó el Probem, con el objetivo de asegurar que los migrantes que llevan sus estudios parcialmente en México y en Estados Unidos reciban una educación de calidad y equidad sin necesidad de interrumpir sus estudios, y de lograr la ampliación de la cobertura y eficiencia en los servicios de educación básica. Esto se lleva a cabo a través de la cooperación de dependencias de ambos gobiernos (en México, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores y las autoridades educativas estatales).⁵⁰ En Zacatecas funciona desde 1997 y forma parte de una coordinación del Departamento de Programas Interinstitucionales que depende de la Secretaría de Educación y Cultura del estado.⁵¹

El Probem tiene cuatro ejes temáticos: información y difusión, intercambio de maestros, transferencia de documentos y material educativo. La coordinación se ha enfocado en el eje de intercambio de maestros y los otros tres han tenido pocos avances. Para el apoyo a los niños y adolescentes sólo se ha creado el documento de transferencia, pero su uso ha sido mínimo (lo tramitan entre 8 y 10 por ciento de los que emigran).⁵² Entre las limitantes del programa cabe destacar su bajo presupuesto (303,000 pesos) y la falta de difusión para obtener un impacto real en el estado. Además, el principal enfoque del programa, el intercambio de maestros, no enfrenta el problema educativo más trascendental: la deserción escolar. Creemos que los esfuerzos se deberían concentrar en contar con una base de datos sobre los estudios

⁴⁹Con las entrevistas realizadas en el sur de Zacatecas constaté que no se tenía conocimiento sobre el programa. Actualmente las promotoras de salud trabajan en informar a las personas sobre las vacunas y otros cuidados de la salud para prevenir enfermedades y ya hubo un primer acercamiento con los migrantes por dos promotoras. Doctora Esperanza Ávalos (entrevista), cit.

⁵⁰Secretaría de Educación Pública.

⁵¹Está bajo la Dirección de Participación y Programas Compensatorios. Licenciada Verónica Estrada Mier (entrevista), coordinadora estatal del Probem en Zacatecas, 21 de julio de 2005.

⁵²El documento de transferencia es una boleta de calificación válida en las escuelas públicas de México y Estados Unidos para que los alumnos que salgan o regresen a su país puedan continuar sus estudios sin necesidad de repetir o perder grados escolares.

de los niños y adolescentes que salieron del país, ampliar el uso del documento de transferencia y difundir información del mismo.

PROGRAMAS E INICIATIVAS ESTATALES

Fondo Plata

Este programa surge del llamado Fondo Empresas en Solidaridad, pero durante el primer año de gobierno de Ricardo Monreal (1999) pasó a denominarse Fondo Plata. Se creó con el fin de contribuir al desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas a través de créditos a los zacatecanos y a los migrantes de retorno, para impulsar la economía del estado.

El programa funciona de la siguiente manera: el grupo de interesados presenta su proyecto al Fondo Plata y el personal administrativo revisa que realmente se trate de un proyecto empresarial y que incluya toda la documentación necesaria. Una vez que se crea el expediente, se pasa al comité técnico, que evalúa la viabilidad del proyecto y, de aprobarse, se otorga un crédito revolvente (entre 10,000 y un millón de pesos). El programa ofrece asesoría técnica y financiera a los beneficiarios y los apoya para realizar las proyecciones del negocio, entregar la documentación y cumplir con los requisitos para aprobar su proyecto.⁵³

Como parte adicional del Fondo Plata se instauró el Fondo de Apoyo a los Zacatecanos Ausentes (FEAZA), que surgió en 1999 con la idea de aprovechar el capital que traen los migrantes para activar negocios en sus comunidades de origen. El gobierno estatal estableció un convenio con las principales federaciones de migrantes en Estados Unidos para recaudar recursos de manera conjunta, a utilizarse para proyectos de familiares de los migrantes en Zacatecas. Desde su creación, los migrantes y el gobierno dieron 5 millones de pesos como aportación para el FEAZA. No ha habido contribuciones posteriores y cada vez existen menos beneficiarios del programa. En los seis años que llevaba funcionando el fondo hasta 2005 se habían proporcionado sólo 18 créditos, que sumaban 1'700,000 pesos y en ese año únicamente una persona recibía apoyo del FEAZA.⁵⁴ Se trata de un programa

⁵³El programa se concentra principalmente en los rubros de industria, comercio y servicios. No cubre las áreas reguladas por otros programas o instituciones, como la agropecuaria en la etapa inicial. Francisco Javier Zesati (entrevista), analista de crédito del Fondo Plata, Zacatecas, 21 de julio de 2005.

⁵⁴*Idem.*

que nació muerto debido a que contaba con muy pocos recursos y nunca se le dio el impulso necesario para que tuviera un impacto significativo. El número de beneficiarios es imperceptible al considerar a la población zacatecana con necesidad de financiamiento.

Invierte en Zacatecas

Este programa nació como programa piloto durante el gobierno de Ricardo Monreal, con ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se propone capitalizar los ahorros de los migrantes proporcionándoles asesoría técnica para la realización de un proyecto viable.⁵⁵ Durante 2002 se establecieron las bases de funcionamiento del programa y oficialmente comenzó a ejecutarse en junio de 2003. Se creó un fondo con recursos del gobierno del estado, el BID y Nacional Financiera (117,000, 200,000 y 90,000 dólares respectivamente) que servirían para darle sustento al programa.⁵⁶ Originalmente, Nafin proporcionaría apoyo de capacitación, orientación y asistencia técnica, pero su papel se ha limitado a la operación. Han sido principalmente el BID y la dirección del programa, que forma parte de la Secretaría de Economía del estado, los que han creado los mecanismos para analizar la viabilidad de los proyectos, proporcionar asistencia técnica, elaborar el plan de negocios y darle acompañamiento durante los primeros seis meses de su implementación.

Según Robert Barker, actual director del programa, los resultados han sido bastante positivos, aunque aún no se logra un impacto representativo en el estado. Las cifras oficiales indican que hasta el 18 de agosto de 2005 se tenían registradas 110 intenciones de negocios, de las cuales 30 fueron proyectos aprobados y 16 ya son proyectos operativos (con una inversión de 11 millones de dólares y 707 empleos creados).⁵⁷ Esto implica que habría

⁵⁵Sus componentes son los siguientes: a) elaboración de un organismo público-privado para vigilar los recursos; b) la creación de un plan estratégico por Nafin (que no se adapta a las necesidades reales del programa); c) la evaluación de proyectos a través de consultores externos; y d) el seguimiento de los proyectos en talleres de examinación de cada experiencia. Robert J. Barker (entrevista), director de Invierte en Zacatecas, Secretaría de Economía de Zacatecas, 30 de agosto de 2005.

⁵⁶Originalmente se trataba de un programa piloto en tres estados con alta intensidad migratoria: Puebla, Guanajuato y Zacatecas. Puebla y Guanajuato desertaron, y el gobierno de Zacatecas, para no perder el apoyo del BID, atrajo a Jalisco y así arrancó el programa.

⁵⁷No todas las iniciativas necesitan un plan; con el apoyo económico del gobierno es suficiente, por lo que éstos no se contabilizan dentro de los proyectos aprobados, en desarrollo o implementados.

una efectividad de 69 por ciento; superior a lo, en principio, esperado. Para los proyectos que requieren de un crédito se les da asesoría para obtenerlo o se busca conseguirlo directamente a través de otros programas estatales como el Fondo Plata. Lo ideal sería que Nafin ideara un instrumento financiero para poder apoyar los proyectos del programa, pero no ha mostrado mucho interés debido a que se trata de montos pequeños.⁵⁸

Los resultados oficiales del programa parecen demasiado optimistas si se comparan con la visión de académicos especializados en migración y desarrollo. Rodolfo García Zamora, investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas en el doctorado de Migración y Desarrollo, comenta, por ejemplo, que en realidad no existen más de seis proyectos por funcionar. La mayoría de las iniciativas han sido de los migrantes y responden a sus propias inquietudes, no a la promoción del programa. Los encargados de implementarlo carecen de una formación específica para formular propuestas reales sobre proyectos productivos. De esta forma, Invierte en Zacatecas ha sido una buena idea que no se ha logrado concretar y se requerirían cambios de fondo para que diera resultados y representara una fuente de empleos para el estado.

Ley Migrante

En su lucha por conquistar derechos político-ciudadanos extraterritoriales, los migrantes zacatecos elaboraron una ley que les permitiera participar en las decisiones políticas del estado que les competen, así como asegurarse el derecho de ser votados para los cargos de diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores. El Frente Cívico Zacatecano, organización creada en 1998 por los zacatecanos en Estados Unidos para promover sus intereses políticos, fue responsable de proponer la iniciativa de reforma a la Constitución política del estado libre y soberano de Zacatecas, que después se conoció como Ley Migrante.

La ley fue el resultado de una demanda democrática y ciudadana compartida por los miembros de varios clubes zacatecanos, la colaboración de Miguel Moctezuma, investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas en el doctorado de Migración y Desarrollo, y el ex diputado local de Zaca-

⁵⁸Los fondos de capital de riesgo de Nafin son a partir de 300,000 pesos, lo que da una cifra muy superior a la requerida para este programa.

tecas, Carlos Pinto Núñez, quienes contribuyeron en su redacción y cabildeo desde México y Estados Unidos para su aprobación.⁵⁹ Uno de sus objetivos es llenar, en el estado de Zacatecas, el vacío legal existente en la Constitución nacional sobre la definición de los alcances de la ciudadanía extraterritorial, permitir a los zacatecanos residentes en el exterior una mayor injerencia en la política estatal y, en concreto, ser votados para ciertos cargos locales.⁶⁰

Al contrario de lo que por lo general se piensa, la aprobación de la Ley Migrante se dio a pesar del gobierno, que puso varios obstáculos antes de su votación. En las reuniones que se sostuvieron con los migrantes organizados en Estados Unidos, los partidos, los diputados y el gobernador expresaron su convicción y compromiso con las causas de los migrantes y el avance que conllevaba la ley en proceso. No obstante, a la hora de las negociaciones por separado, los clubes y la ciudadanía tuvieron que utilizar mecanismos para presionar al gobierno y en ocasiones se produjo una confrontación directa debido a que el entonces gobernador y algunos sectores del PRD se mostraron reacios a apoyar la aprobación de la ley.⁶¹ Esto se dio en un contexto de confrontación entre los partidos (sin incluir al PRD) y el Ejecutivo estatal a través de un bloque opositor que promovió la iniciativa de los migrantes. Las confrontaciones se debieron en parte al interés del ex gobernador de obtener el reconocimiento de la elaboración de la ley y la negativa de Miguel Moctezuma y el Frente Cívico de otorgárselo, ya que se trataba de una iniciativa ciudadana. Finalmente, se convocó a un periodo extraordinario de sesiones y se aprobó por unanimidad el 23 de agosto de 2004.⁶²

Se trata de una ley con varias limitantes, ya que no reconoce plenamente los derechos ciudadanos de los migrantes (no les permite votar desde el exterior, ni ser votados para el cargo de gobernador).⁶³ Pero como Miguel

⁵⁹Carlos Pinto Núñez fue diputado local en Zacatecas y encabezó la tercera iniciativa para reformar la Constitución política del estado, en sus artículos 12, 13, 17, 18, 51, 52, 53, 54 y 118, presentada con 14 diputados locales. A partir del 14 de septiembre de 2004 asumió el cargo de procurador de Justicia del Estado. LVIII Legislatura Zacatecas.

⁶⁰Su base legal se encuentra en los artículos 34, 35, 36 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se reconoce que "la nacionalidad es consustancial al ejercicio universal de los derechos de los ciudadanos de todos los mexicanos, con las únicas limitantes de ser mayores de edad y vivir con honestidad". Moctezuma.

⁶¹El FCZ se declaró en asamblea permanente de evaluación para poder reaccionar desde Los Ángeles ante cualquier vacilación de la legislatura. Miguel Moctezuma, *op. cit.*

⁶²*Idem.*

⁶³Además, el registro de los candidatos al cargo de diputado quedó en manos de los partidos políticos, lo cual impidió el registro del Frente Cívico. Moctezuma, *idem.*

Moctezuma afirma, su trascendencia radica en las implicaciones conceptuales, pues quedó impreso por primera vez en una ley el concepto de residencia binacional, al reconocer algunos derechos –que podrán ser ampliados en el futuro– de los ciudadanos mexicanos a aquellos que viven fuera del país.

ALCANCE Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS

La política migratoria del estado de Zacatecas es una de las más avanzadas a nivel nacional y reflejo de la comunicación existente con la comunidad migrante, lo que se traduce en los resultados tangibles de los programas implementados hasta ahora. Esto se debe a su larga tradición migratoria y a las redes establecidas entre los actores que participan en el proceso, lo que contribuye a la continuidad y profundización de los planes y programas. La gran dependencia que ha tenido el estado de Zacatecas de las remesas de los migrantes ha sido otro factor determinante en la atención que le ha puesto el gobierno estatal a la migración y en la creación de políticas que permitan sacarles mayor provecho.

Sin embargo, se debe tener claro que los migrantes han sido la punta de lanza de dichas políticas, pues la mayoría comenzaron como iniciativas de las comunidades de migrantes y se iniciaron sin apoyo del gobierno. Hasta no hace mucho tiempo, la política del gobierno federal y estatal consistía en no tener una política determinada para lidiar con la migración; ésta se dejaba básicamente a la regulación del mercado, lo cual resultaba conveniente para ambos países.⁶⁴ Conforme aumentó el peso de los migrantes, una parte importante de la vida cotidiana de los zacatecanos, como es la migración, no se podía seguir ignorando. Sobre todo a partir de la gubernatura de Genaro Borrego, el gobierno estatal tuvo un acercamiento con los migrantes organizados en Estados Unidos y se empezaron a atender algunas de sus demandas. Los gobernadores subsecuentes, impulsados en parte por el peso de sus remesas, han hecho un esfuerzo para institucionalizar y fortalecer esa relación.

El programa estrella de la política migratoria de Zacatecas ha sido el 2×1, que después de tres años se convirtió en 3×1 y se lanzó a nivel nacional. Su éxito se puede explicar porque nació de la filantropía social de los migrantes y, al tiempo que reafirmaba su identidad, se potenciaban los re-

⁶⁴Manuel de la Cruz (entrevista), cit.

cursos públicos en obras sociales, beneficiando a todas las partes. El gobierno ha hecho lo propio para mejorar su ejecución, aunque también se ha llegado a utilizar para fines políticos y electoreros.

El 3×1 es uno de los programas sociales más fiscalizados por las comunidades. Esto se deriva del hecho de tratarse de un programa que funciona con recursos de cuatro actores distintos, sumando los mecanismos de control de cada uno. Tiene particular trascendencia el impulso de los migrantes organizados para establecer nuevas formas de rendición de cuentas y una relación más directa con el gobierno local, pues se trata de un nuevo actor transnacional participando en el proceso de democratización de su comunidad de origen. De no ser por este programa y sus mecanismos de combinación de recursos, varias obras de infraestructura básica y recreación no se hubieran realizado en Zacatecas. No obstante, el uso del programa, que requiere de la cooperación de los migrantes para obras en las que el club sólo proporciona el aval, puede desvirtuarse. Carece de sentido que haya comunidades que deban conseguir un aval de personas radicadas en el exterior, sin vínculos reales con la comunidad, para poder realizar obras prioritarias. Se debe crear un programa similar que combine recursos de varias instituciones o niveles de gobierno y permita a la población que no cuente con lazos con migrantes organizados, solicitar y contribuir en obras necesarias para su comunidad sin que el aval de los clubes signifique un requisito.

Tanto migrantes como actores gubernamentales tienen un fuerte interés en destinar parte de los montos de este programa para inversión productiva. Si bien la idea podría contener efectos positivos, se deben tomar en cuenta los riesgos que implicaría para el programa, así como las diferencias existentes entre aportaciones con fines solidarios y aportaciones para invertir en un negocio, empresa u otro proyecto productivo. No todos los migrantes apoyan la idea de que los envíos colectivos se destinen a la apertura de un negocio individual sin garantías de éxito. Además, si no se cuenta con un organismo, con los medios y con la capacidad de evaluar los proyectos que se apoyarían, el riesgo de que fracasen se multiplica y una decepción de los migrantes podría desembocar en una reducción de sus aportaciones al programa. Sería un error dar un paso tan trascendente con puntos de vista diferentes sobre las reglas de operación, actores que participarían y otras cuestiones fundamentales del programa. Se debería crear un programa paralelo en el que participaran los migrantes y el gobierno con asesoría de académicos o

grupos especializados, en lugar de utilizar un programa que ya funciona con una finalidad y lógica diferentes.

El capital social y la experiencia de los clubes y su participación en el 3×1 puede servir de base para el diseño de otros programas paralelos.⁶⁵ Hay que considerar que la oportunidad de aprovechar las remesas como capital semilla para proyectos productivos no siempre estará disponible, pues existe una tendencia hacia el debilitamiento de los vínculos con la comunidad de origen a partir de las terceras generaciones. Por ello, la creación de un programa para apoyar e incentivar la inversión productiva constituye una tarea en la que se debe trabajar de manera seria y rápida, pero sin improvisar ni tomar decisiones bajo consideraciones políticas.

Hasta ahora, otros programas creados para migrantes en las áreas de inversión privada, salud y educación no han tenido mayor impacto. Por ejemplo, el Fondo Plata para Zacatecanos Ausentes y el Invierte en México han supuesto intentos de atraer la inversión de los migrantes, pero sus efectos se han manifestado a muy pequeña escala. Cuentan con limitantes como la escasez de fondos, la falta de consolidación de los proyectos evaluados y, en el caso de Fondo Plata, el manejo con tinte electorero. Los temas de salud y educación han comenzado a recibir mayor atención, pero todavía no se puede hablar de resultados significativos.

Tanto la Secretaría de Salud como la de Educación y Cultura en Zacatecas afirman estar interesadas y comprometidas con las tareas de otorgar mejores servicios a los migrantes en estas áreas. El problema reside en la falta de consistencia, de bases de datos, de difusión y en los magros presupuestos. En cuestiones culturales, el estado y los migrantes han logrado organizar eventos de manera permanente con impacto en los dos países que contribuyen a estrechar los lazos y revivir la cultura zacatecana en Estados Unidos, además de aprovecharse para cerrar compromisos sociales y políticos entre los migrantes y el gobierno.

El trabajo del IEM, a pesar de su juventud, ha sido reconocido por los migrantes organizados en Estados Unidos, por el aparato gubernamental y

⁶⁵Moctezuma destaca el caso del club de campesinos El Remolino, fundado en 1998 como derivación del Club El Remolino que se organizó en 1995. Ambos están integrados por migrantes de El Remolino, pero se distinguen por sus objetivos. El Club El Remolino promueve la organización de obras sociales y comunitarias, mientras que el Club de Campesinos El Remolino tiene como interés la realización de obra de infraestructura productiva, y su objetivo principal ha sido la presa "El Ranchito", absorbiendo 75 por ciento de la inversión. Moctezuma, *op. cit.*

por organismos similares en el resto de la República. Sin embargo, cabe mencionar que la mayoría de los objetivos planteados se comienzan a elaborar, o bien se encuentran en etapa de consolidación, dado que su agenda es bastante ambiciosa y se necesitan tiempo y recursos considerables para alcanzarla.

CONCLUSIONES

Zacatecas, como estado de la región histórica, ha logrado desarrollar una política migratoria integral que pretende cubrir distintos rubros, intereses y necesidades de la población migrante. Es el único estado que cuenta con un Instituto Estatal de Migración que depende directamente de la Secretaría General de Gobierno, lo cual refleja el reconocimiento del peso de la migración por parte del gobierno estatal. La cercanía de su titular con el gobernador permite que el problema de la migración se inserte mejor en la agenda estatal y que haya comunicación constante en cuanto a sus necesidades, avances y limitantes. Ello no implica, sin embargo, que se haya logrado establecer una política que atienda de manera equilibrada los temas de salud, educación, empleo, inversiones, derechos humanos, cultura y comunicación con los migrantes organizados. Se ha favorecido la cooperación para promover programas que benefician a sus comunidades de origen y el fortalecimiento de los vínculos culturales, las cuestiones más accesibles.

Creemos que existe un gran retraso en la promoción de programas relacionados con educación, salud y protección de los derechos humanos de los migrantes, más costosos para el gobierno. La limitante más importante del IEM es la ausencia de una representación en Estados Unidos, que facilitaría el establecimiento de una relación directa y amplia con los migrantes.⁶⁶ Falta mucho por recorrer hasta alcanzar una política integral; se tienen buenas intenciones y proyectos que, de nuevo, sólo se alcanzarán con personal más preparado, con un mayor presupuesto y con una visión definida y de largo plazo.

La comunicación y los vínculos que se han creado entre el gobierno, los migrantes organizados en Estados Unidos y las comunidades de origen en

⁶⁶Durante la gubernatura de Monreal esta oficina estaba en funciones y dependía directamente del gobierno del estado; su titular era Manuel de la Cruz, actual diputado migrante. Con el cambio de gobierno, dicha representación desapareció y ahora está por formarse algo similar. Manuel de la Cruz (entrevista), *cit.*

Zacatecas han resultado muy efectivos para aumentar el alcance de los programas y lograr mayor representatividad de los migrantes en México. Es fundamental que el gobierno reaccione ante el reclamo de los migrantes de que no se los tome en cuenta sólo por los montos de remesas que envían. Son ciudadanos mexicanos y se debe velar por sus derechos como tal. Además, en Zacatecas su influencia ha trascendido el nivel económico; en la actualidad, los migrantes tienen un peso político innegable que se puede ilustrar con las campañas para la gubernatura estatal que se llevaron a Estados Unidos y la participación de dos diputados migrantes en el Congreso estatal.

Existe una manifiesta desproporción entre los logros y avances del 3×1 y lo que se ha obtenido con otros programas. Aquellos enfocados a proporcionar servicios de salud y educación a los migrantes en el extranjero se encuentran en sus primeras etapas, todavía no arrojan resultados de peso ni se les ha dado importancia para que los arrojen. Se debe trabajar más en dichas políticas, pues los migrantes con menos recursos y los que menos redes sociales y vínculos mantienen en el extranjero más necesitan del apoyo del gobierno. Se trata de medidas con menos atractivo político debido a que los resultados tardan años en poder contabilizarse. No obstante, el gobierno debe actuar para mejorar la condición de sus ciudadanos en el extranjero, disminuir riesgos durante su traslado, atender sus demandas en distintos ámbitos y no sólo esperar sus aportaciones económicas.

Finalmente, hace falta subrayar la necesidad de que los diferentes actores, sobre todo el gobierno, los migrantes organizados y los académicos vayan más allá de intereses temporales y estructuren una visión a largo plazo, que permita aumentar los beneficios y disminuir los costos del fenómeno migratorio. Hay que aprovechar este momento, en el que un porcentaje significativo de migrantes ha mejorado su nivel de vida en Estados Unidos y se encuentra interesado en contribuir al desarrollo de la entidad.

Es importante destacar que las remesas no se pueden ver como un apoyo perpetuo o un subsidio externo, pues además de no poder asumir su disponibilidad indefinida, se necesitan políticas que ataquen los problemas estructurales (desempleo y falta de crecimiento económico) que han llevado a la expulsión de millones de zacatecanos. Esto se inserta en la problemática estructural del país, pero creo que sí se pueden implementar políticas a nivel estatal que procuren un desarrollo más sólido de la economía de la entidad.

En este sentido, los migrantes y las remesas pueden constituir un factor de empuje, pero nunca un sustituto para que estas políticas aumenten su éxito. Antes de dar dicho paso, es fundamental evaluar las políticas, analizar sus riesgos y establecer un plan realista de acuerdo con las necesidades, recursos disponibles y alcance que puedan tener. El gobierno debe trabajar con distintos sectores de la sociedad civil, contar con asesores con experiencia, y velar por la solución de los problemas de fondo y por el bien de la población a largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE MÉXICO, "Indicadores económicos y financieros", en <http://www.banxico.org.mx/eInfoFinanciera/FSinfoFinanciera.html> (consultado el 23 de enero de 2005).
- , "Índice nacional de precios al consumidor, Zacatecas", en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/coyuntura/pubcoy/entidades/32/igpc.asp?c=1104&e=32> (consultado el 23 de enero de 2005).
- , *Informe Anual 2001*, abril de 2002, en <http://www.banxico.org.mx/gPublicaciones/InformeAnual/Informes/2000/inforAnual2001/Informe%20Anual%202001.PDF> (consultado el 20 de enero de 2005).
- , "Ingresos por remesas familiares 2003", e INEGI, "Inversión extranjera directa por entidad federativa 2000-2003", Banco de Información Económica, en <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar> (consultado el 20 de enero de 2005).
- , "La balanza de pagos en 2004", comunicado de prensa, 22 de febrero de 2005, <http://www.banxico.org.mx/fBoletines/Boletines/calendario2005/22feb2005balpagos.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2005).
- CARRILES, Jorge y Alberto Vega, "Las remesas familiares provenientes del exterior", Banco de México, Documento núm. 67, México, s/f.
- CASTRO, Juan, *El Sol de Zacatecas*, "Contacto con migrantes", 15 de marzo de 2005 (Ciudad, Zacatecas), en http://www.elsoldezacatecas.com.mx/ver_notas.asp?id=30873&cat=6 (consultado el 17 de marzo de 2005).
- DELGADO WISE, Raúl y Héctor Rodríguez, "Perspectivas regionales ante las nuevas tendencias de la migración internacional: el caso de Zacatecas", *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 5, mayo de 2000.
- ESCOBAR *et al.* (1999), en Raúl Delgado Wise y Héctor Rodríguez, "Los dilemas de la migración y el desarrollo en Zacatecas: el caso de la región de alta migración internacional", ponencia presentada en el *Segundo Seminario Internacional sobre*

- Migración, Remesas y Desarrollo Económico Regional*, Zacatecas, UAZ y Universitat Gesamthochschule Kassel, septiembre 2001.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo, "Proyecto de investigación aplicada sobre migración internacional, remesas y desarrollo regional en Zacatecas", mimeo., UAZ, enero de 2002.
- _____, Zacatecas.net, "Las remesas, los clubes zacatecanos en los Estados Unidos y el desarrollo regional", en <http://www.zacatecas.net/displayarticle22.html> (consultado el 12 de octubre de 2004).
- _____ y Blanca Villaseñor, "Migración: comunidades de origen", en www.sjsocial.org/crt/migracion.html (consultado el 28 de enero de 2005).
- GOBIERNO DE ZACATECAS, "Reitera la gobernadora Amalia García su compromiso de actuar con absoluta ética, honestidad y transparencia", en <http://www.zacatecas.gob.mx> (consultado el 15 de octubre de 2004).
- GOLDRING, Luin, en Miguel Moctezuma, "Clubes zacatecanos en los Estados Unidos, un capital social en proceso", Centro de Estudios del Desarrollo, UAZ, julio de 2001, en www.sinfornteras.org.mx/remesas/miguelmoctezuma.doc (consultado el 20 de febrero de 2005).
- INEGI, "Información económica agregada", en *Anuario estadístico*, Zacatecas, 2003.
- _____, "Tabulados básicos, 2001", *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, en <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=4224&e=32> (consultado el 21 de enero de 2005).
- INSTITUTO ESTATAL DE MIGRACIÓN, "Decreto 224", Gobierno del Estado de Zacatecas, en <http://www.zacatecas.gob.mx/dependencias/migracion/index.htm> (consultado el 18 de noviembre de 2004).
- _____, "Programa de Empleo Temporal, Empleos temporales", en <http://www.zacatecas.gob.mx/dependencias/migracion/index.htm> (consultado el 10 de enero de 2005).
- LVIII LEGISLATURA DE ZACATECAS, "Reformas a la Constitución en materia electoral, decreto #305", en <http://www.congresoac.gob.mx/content/leyes/refconmaelectoral.htm> (consultado el 20 de diciembre de 2005).
- MAGIS-RODRÍGUEZ, Carlos, Cecilia Gayet et al., "Migration and AIDS in México", *J Acquir Immune Defic Syndr*, vol. 37, supl. 4, 1 de noviembre de 2004, pp. 215-216.
- MASSEY S., Douglas, Jorge Durand y Nolan Malone, *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2002.
- _____ y Jorge Durand, *Clandestinos, migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, UAZ, Zacatecas, octubre de 2003.
- MOCTEZUMA, Miguel, "Construcción extraterritorial de la ciudadanía sustantiva y Ley Migrante de Zacatecas", Programa de doctorado en Estudios del Desarrollo,

- UAZ, Zacatecas, 2004, en http://www.jerez.com.mx/2004/extraterritorialidad_ley_migrante.html (consultado el 15 de febrero de 2005).
- PAPAIL, Jean, "De asalariado a empresario: la reinserción laboral de los migrantes internacionales en la región centro-occidente de México", *Migraciones Internacionales*, vol. 1, núm. 3, julio-diciembre de 2002.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, Probem, en http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_PROBEM (consultado el 7 de marzo de 2005).
- SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA SALUD, "Seguro popular de salud para apoyo al migrante", *Salud y Apoyo al Migrante*, en <http://www.saludmigrante.salud.gob.mx/acciones/sepo.htm> (consultado el 15 de febrero de 2005).
- TUIRÁN, Rodolfo, "Dinámica reciente de la migración México-Estados Unidos", *Entre Redes*, núm. 5, publicación de Sin Fronteras, IAP, México, abril de 2001.

Recomendaciones de políticas migratorias en los estados

Rafael Fernández de Castro

Rodolfo García Zamora

Roberta Clariond

Ana Vila Freyer

DE MANERA GENERAL, a partir de los resultados de la investigación se puede decir que el trabajo realizado en materia migratoria por los estados de México sigue tres tendencias: estados con una política migratoria más organizada, como es el caso de Zacatecas y Jalisco; estados con una agenda de atención a migrantes que se limita a gestionar algunos de los programas implementados por el gobierno federal con versiones locales como muestran los casos de los estados de Hidalgo, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz; finalmente, hay gobiernos con acciones básicamente nulas, en donde es cierto que existen propuestas de atención a migrantes en papel, pero que no se han traducido en acciones concretas porque los gobiernos no han asignado presupuesto, ni organización humana suficiente para implementarlas, como en Chiapas y Morelos.

La diferencia fundamental entre las acciones implementadas por los gobiernos más organizados, y las que tienen políticas incipientes tiende a ser mínima. En general, ambos grupos gestionan los programas federales en materia de seguridad a los migrantes en vacaciones, como es el programa Bienvenido Paisano, organizado por la Secretaría de Gobernación; el programa Vete Sano, Regresa Sano, que es una estrategia de salud preventiva implementada por la Secretaría de Salud basada en campañas informativas a migrantes y sus familias; el Programa Binacional de Educación Migrante que se basa en el intercambio de maestros y la transferencia de documentos de niños migrantes que realizan estudios primarios en México y, Estados Unidos, y que gestiona la Secretaría de Educación Pública; finalmente, el Programa 3×1 para Migrantes, que busca fomentar la organización de los migrantes en clubes y a partir de ello, obtener remesas colectivas para realizar obras de infraestructura básica en las comunidades de origen de éstos, y que gestiona la Secretaría de Desarrollo Social.

Al mismo tiempo, en los estados que muestran políticas más organizadas, que coinciden con los estados con mayor tradición migratoria, se ensayan programas que promueven el desarrollo comunitario. En general, en estos programas hay participación federal, estatal y de organismos internacionales. Entre ellos, encontramos el programa Invierte en México, creado por Nacional Financiera en coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los gobiernos de Hidalgo, Jalisco, Michoacán y Zacatecas, que, como se muestra en el capítulo de García Zamora, ha tenido pobres resultados. Dentro del área de inversión productiva, existen varios experimentos particulares promovidos por los gobiernos de los estados también con participación de empresas de envío de remesas, bancos privados y el BID, como el Fondo Plata en Zacatecas, Por Mi Jalisco y Mi Comunidad en Guanajuato. Los resultados de estos últimos han sido muy limitados y, en general, tienen la característica de estar relacionados con los programas estatales y municipales de desarrollo.

En general, lo que se hace hasta ahora no tiene un efecto sobre los flujos migratorios ni busca tenerlo. Las Ofam se basan en políticas federales que parecen perseguir fines netamente asistencialistas al gestionar también los programas de servicios del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) en áreas como el traslado de cadáveres, gestión de visas humanitarias y encargarse de facilitar trámites de actas de nacimiento para nacidos fuera del estado, visas temporales de trabajo con empresas privadas o el gobierno canadiense, y pensiones alimentarias para las familias de los migrantes que quedan en el estado, entre otros, o bien, para atraer recursos de migrantes organizados que reducen los costos de obras de infraestructura social en las comunidades de origen, pero que no están integrados a una visión más amplia del desarrollo estatal y regional.

Algunos de los programas de atención a migrantes mexicanos hacen del país un referente internacional. A pesar de ello, la diáspora que está cada vez más organizada exige una política más integral e institucional que trascienda los periodos gubernamentales a nivel estatal y federal. Por ello, es de esperar que el trabajo de acercamiento a nivel estatal siga la tendencia a institucionalizarse y haga que los diferentes gobiernos estatales implementen cada vez más programas y políticas públicas de atención al migrante de acuerdo con sus necesidades específicas.

A partir de lo anterior, los autores sugieren incluir en una futura agenda de trabajo los siguientes temas:

1. Elaborar un diagnóstico de la situación migratoria actual no sólo cuantitativa, sino también cualitativa. Hay algunos estados como Zacatecas y Jalisco de los cuales se tienen amplios estudios e investigaciones; sin embargo, otros estados como es el caso de Hidalgo y Chiapas no cuentan con investigaciones específicas sobre su estado migratorio actual y, por lo mismo, se tiene poco conocimiento de los números, causas y características de su emigración internacional. Este desconocimiento dificulta el diseño de políticas y programas que tengan un alcance significativo entre los migrantes y las comunidades expulsoras.
2. Darle seguimiento a las familias de los emigrantes respecto a sus a) ingresos; b) oportunidades educativas; c) deserción escolar; d) oportunidades de empleo; y e) enfermedades contagiosas como el SIDA y la tuberculosis. Esto con el fin de poder diseñar políticas de atención a situaciones específicas de las comunidades expulsoras.
3. Establecer una oficina de atención al migrante y su familia (Ofam) que: a) le reporte directamente al gobernador; b) tenga un presupuesto determinado y proporcional al número de emigrantes estatales y a su importancia en la economía del estado; y c) tenga sinergia con otras secretarías estatales, especialmente con Desarrollo Social y Salud.
4. Descentralizar la Ofam logrando que ésta tenga presencia no sólo en la capital del estado, sino también en los principales municipios expulsores de migrantes. Asimismo, se debería implementar el concepto de consulado móvil empleado por la Secretaría de Relaciones Exteriores en Estados Unidos, instalando módulos de información y asistencia con personas bilingües (para atender a las comunidades indígenas) en algunas de las zonas rurales más remotas durante los fines de semana con el objetivo de tratar de ampliar la difusión de las actividades y programas de la Ofam en todo el estado, así como brindar la información necesaria a los migrantes y sus familias.
5. La Ofam no deberá estar ligada al empuje, carisma y/o interés de un gobernador o un funcionario específico. Se requiere propiciar un alto grado de institucionalización para evitar la vulnerabilidad de la política migratoria al terminar un periodo gubernamental.
6. En algunos estados son muchos los programas que se busca implementar; algunos incluso resultan repetitivos, por lo que se recomienda concentrarse en pocos programas bien definidos y con mayor presupuesto.
7. Una gran parte de las Ofam existentes se enfocan en servicios básicos como brindar información y asesoría a los migrantes, así como en dar

apoyo en el traslado de cadáveres lo cual es de suma importancia. Sin embargo, también es indispensable sensibilizar tanto a los migrantes, como a las comunidades expulsoras en materia de salud y educación. En cuanto a salud deberían conocer los riesgos de las enfermedades de transmisión sexual como el SIDA, así como la tuberculosis, especialmente en las comunidades indígenas. En lo referente a educación, se deberá sensibilizar sobre la importancia de que los niños y niñas asistan a la escuela, ya sea en México o, si emigraron con sus padres, en Estados Unidos.

8. Otro programa importante que Jalisco ya implementó con éxito y los demás estados deben tomar en cuenta por su importancia en la vida de los migrantes en Estados Unidos es el Programa Binacional de Educación para el Migrante, cuyo objetivo es facilitar la continuidad de los estudios al lograr que se validen en el vecino país los estudios realizados en México.

9. En todos los estados donde se registra una política migratoria relativamente institucionalizada, el Programa 3×1 sigue siendo el que ha tenido los mayores avances. En este sentido, los estados que aún no lo implementan deberían hacerlo, consolidando la relación con su diáspora en el exterior.

10. Con relación al Programa 3×1, el modelo de Zacatecas es quizás el más exitoso, no sólo por ser el estado pionero de este modelo de desarrollo, sino porque ha establecido una serie de mecanismos de fiscalización de las obras y mayor transparencia en su elección y realización, por lo que se sugiere que los demás estados implementen mecanismos similares con el fin de disminuir irregularidades que pudieran surgir y dañar la relación con los clubes y federaciones de migrantes.

11. Poner especial atención en las comunidades indígenas cuya participación en el fenómeno migratorio está aumentando y, sin embargo, son los grupos más vulnerables y que menos atención reciben de las Ofam existentes. Si no es posible diseñar una política migratoria específica para estas comunidades, por lo menos se deberían establecer módulos de información y asistencia bilingües en los municipios indígenas con el fin de atender a esta población.

Índice

INTRODUCCIÓN

*Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora,
Roberta Clariond y Ana Vila Freyer* 5

Primera parte

Perspectivas teóricas y conceptuales

Capítulo 1

DEFINICIÓN DE ACCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATALES
HACIA LA MIGRACIÓN A ESTADOS UNIDOS. EL PAPEL
DE LAS ORGANIZACIONES DE MIGRANTES

M. Basilia Valenzuela V. 17

Capítulo 2

MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO EN MÉXICO:
TRES EXPERIENCIAS ESTATALES

Rodolfo García Zamora. 45

Segunda parte

Estudios de caso

Capítulo 3

EMIGRACIÓN INTERNACIONAL EN CHIAPAS: DEL TRÁNSITO DE MIGRANTES
A LA PÉRDIDA POBLACIONAL

Rodolfo Córdova 75

Capítulo 4

POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ESTADO DE MÉXICO

Paula Vizcaya 95

Capítulo 5

POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ESTADO DE HIDALGO

Roxana Vargas. 125

<i>Capítulo 6</i>	
POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ESTADO DE JALISCO	
<i>Cynthia Martínez</i>	141
<i>Capítulo 7</i>	
POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ESTADO DE MORELOS	
<i>Citlali Paz</i>	163
<i>Capítulo 8</i>	
POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ESTADO DE OAXACA	
<i>Patricia Pinzón</i>	183
<i>Capítulo 9</i>	
POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ESTADO DE PUEBLA	
<i>Karla López</i>	219
<i>Capítulo 10</i>	
POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ESTADO DE VERACRUZ	
<i>María Eugenia Pérez</i>	245
<i>Capítulo 11</i>	
POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL ESTADO DE ZACATECAS	
<i>Beatriz Tinajero</i>	273
<i>Capítulo 12</i>	
RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LOS ESTADOS	
<i>Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora,</i> <i>Roberta Clariond y Ana Vila Freyer</i>	303