

Legislación y Flujos Migratorios **México-Estados Unidos:** Efectos Económicos y Sociales

Coordinadores

José César Lenin Navarro Chávez

Casimiro Leco Tomás



Campus Celaya-Salvatierra

Legislación y Flujos Migratorios México-Estados Unidos: Efectos Económicos y Sociales

Primera edición: noviembre de 2017

Coordinadores

José César Lenin Navarro Chávez

Casimiro Leco Tomás

Comité dictaminador

Dr. Gustavo López Castro

Dr. Eduardo Fernández Guzmán

Dr. Oscar Ariel Mojica Madrigal

Cuidado de la edición

José César Lenin Navarro Chávez

Casimiro Leco Tomás

© Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

© Universidad de Guanajuato. Campus Celaya-Salvatierra

© Universidad Autónoma de Zacatecas

© Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales

© Centro de Estudios Migratorios

ISBN: 978-607-8116-95-9

Diseño de portada e interiores

Jaime Fraga Robles

Impresión

Editorial Morevalladolid

Reservados todos los derechos. El contenido de este libro no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse por medio alguno sin el permiso previo, por escrito, de los editores.

Prólogo	7
Gustavo López Castro	

Políticas Migratorias

Crisis mundial ante la incontinencia de las migraciones: elementos para entender la violación de los derechos humanos de los migrantes	15
Adrián González Romo	
Amada Hidalgo Gallardo	

Reflexiones sobre el Programa Especial de Migración y su articulación con los procesos migratorios México-Estados Unidos	35
Ana Elizabeth Jardón Hernández	
Norma Baca Tavira	
Patricia Román Reyes	

Inconsistencias en la legislación migratoria mexicana	51
Jesús Guillermo Belman Leal	
Casimiro Leco Tomás	

Presión laboral sobre los migrantes y la respuesta organizada del Movimiento de 2006 en las calles de Chicago	71
Andrés Avila Armella	
Diana Tamara Martínez Ruíz	
Alejandra Ceja Fernández	

Flujos Migratorios y sus Efectos Económicos y Sociales

Flujos migratorios en Asia Pacífico: más allá de las barreras impuestas	89
José Ernesto Rangel Delgado	
Ángel Licona Michel	

Migración y pobreza en México, 2015: un análisis a través de la envolvente de datos con <i>bad output</i>	113
José César Lenin Navarro Chávez Odette Virginia Delfin Ortega	
Las decisiones de inversión en los migrantes retornados al estado de México	127
Renato Salas Alfaro	
La migración y su impacto en el desarrollo regional en México y Michoacán: un análisis en el contexto de la crisis estadounidense de 2008	149
Luz Elena Ochoa Lupián Francisco Javier Ayvar Campos Rodolfo García Zamora	

Reflexiones sobre el Programa Especial de Migración y su articulación con los procesos migratorios México-Estados Unidos

Ana Elizabeth Jardón Hernández

Norma Baca Tavira

Patricia Román Reyes

Introducción

El 18 de diciembre de 2013, día internacional del migrante en México, la Secretaría de Gobernación (Segob) emitió el comunicado “2013: un año muy positivo para la migración”, con el propósito de anunciar algunos de los avances registrados en la agenda migratoria; particularmente se cita la formulación de un Programa Especial de Migración (PEM), que atienda la multiplicidad de las características y las dimensiones que ha adquirido el fenómeno migratorio en México (Délano, 2013).

El 30 de abril de 2014, con la entrada en vigor del Programa Especial de Migración, aunque parecían advertirse avances loables en la definición de una política migratoria acorde con la complejidad de los procesos migratorios en México, en la práctica se advierten múltiples y diversos retos en torno a la implementación, el seguimiento y la evaluación de los diversos componentes y alcances plasmados en sus cinco objetivos, entre los que sobresale el fomento de una cultura de derechos humanos, el impulso al desarrollo regional y local, la promoción de una gestión migratoria con corresponsabilidad, la integración laboral, cultural y política de la población migrante y el fortalecimiento de su acceso al sistema de justicia.

Por la amplitud en los temas que aborda, el PEM sitúa las migraciones desde una perspectiva integral, esto es, concibiendo a México como un país expulsor, pero también de tránsito, destino y retorno de población migrante. En esta complejidad vemos que en lo relativo con la migración México-Estados Unidos, el PEM surgió en un contexto de diversos y complejos procesos de transformación en el patrón migratorio internacional de los mexicanos, entre otros factores vinculados con la crisis económica que experimentó Estados Unidos entre 2007-2008 y el endurecimiento de su política migratoria.

Por lo anterior, este capítulo tiene como objetivo dimensionar la situación actual que observa la dinámica migratoria México-Estados Unidos, para entonces precisar su articulación con los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidas en el Programa Especial de Migración 2014-2018, particularmente de aquellos sobre los que se ha configurado la relación migración y desarrollo.

El texto se estructura en cuatro grandes apartados. En los dos primeros, se realiza una breve aproximación a la relación migración y desarrollo, así como a las dinámicas de continuidad y cambio que han registrado las migraciones México-Estados Unidos, particularmente en los últimos años. Esto, con la finalidad de identificar los elementos que en un tercer apartado nos permitan entender en qué consiste la propuesta de “migratizar las políticas de desarrollo” por la que se ha apostado en la formulación del PEM y cómo ésta es viable o no en términos de las transformaciones advertidas anteriormente. Se concluye con algunas reflexiones finales que intentan precisar los retos y desafíos en la materia.

El vínculo entre migración y desarrollo

En los estudios sobre migración, remesas y desarrollo generalmente se ha puesto el acento en la interpretación de los impactos económicos de las remesas, prestando menor atención a su papel en los ámbitos de la salud, educación, género, estructura social, [estrategias familiares] y cambios socioculturales en las comunidades expuloras de migrantes (De Haas, 2007). En el agregado de estos componentes, mucho se ha discutido sobre la contribución de la migración en el desarrollo, sin embargo poco se ha esclarecido acerca del significado de desarrollo, aun cuando existe una clara tendencia a vincularlo con indicadores como el ingreso, inversión productiva, pobreza y desigualdad.

En el campo de las Ciencias Sociales, si bien el concepto de desarrollo se convirtió en una especie de cajón de sastre en el que todo cabía, han sido cuatro los usos principales: crecimiento económico, desarrollo económico-social, desarrollo humano y desarrollo sustentable (Cuellar y Moreno, 2009: 83). Específicamente, los estudios sobre migración privilegiaron los primeros dos usos; aunque de manera asociada, en la medida en que la migración y las remesas se pensaron como una estrategia para potenciar el desarrollo, la inversión y el crecimiento económico [como se establece en el estudio de Taylor et al., 1996]. No obstante, la mayor parte de los estudios que analizan la relación migración y desarrollo parecen no discutir con claridad y desde una perspectiva crítica ¿qué es el desarrollo? o bien, ¿qué tipo de desarrollo es posible potenciar recurriendo a la migración y las remesas?

Delgado, Márquez y Moctezuma (2006: 122) advierten que en los estudios sobre migración, la noción de desarrollo ha estado vinculada con el combate a la pobreza, de manera que han construido un debate focalizado en el uso productivo de las remesas como detonador de alguna modalidad de desarrollo local, comunitario, regional [e incluso nacional]. Así las cosas, el desarrollo ha sido utilizado por muchos en un sentido económico, para hacer referencia a los cambios sociales relacionados con el incremento en los ingresos per cápita, alivio de la pobreza, inversiones, finanzas, crecimiento económico, mejores condiciones de vida y generación de empleos (Vogler y Rotte, 2000; O’Neil, 2003).

Asimismo, Delgado *et al.*, (2006: 131) advierten que en los planos local y regional puede dibujarse la posibilidad de una relación positiva, aunque limitada, entre migración y desarrollo, que es posible por la emergencia de un actor social: el migrante colectivo, una figura que emerge frente a los cambios en el patrón migratorio, la estructuración de redes sociales, el liderazgo, la experiencia organizativa y la promoción de inversión en obras sociales. Procesos donde el capital social y las redes transnacionales se presentan como un insumo básico para la promoción del desarrollo en las comunidades de origen (Newland, 2003).

De manera alterna, Seers (en Boisier, 1999) sugiere que la discusión sobre el desarrollo requiere primero reconocer que se trata de un concepto normativo, subjetivo, lleno de juicios de valor y de ambigüedades, pues en él pueden incorporarse diferentes elementos que se considera, forman parte del desarrollo. Lo cual es más complejo todavía en tanto cada espacio [territorial] tiene dinámicas comunitarias propias que dan distintas formas a las construcciones de desarrollo [según sus propias necesidades] y a las vivencias de la migración (Cielo, 2009), toda vez que el discurso no acabado entre migración y desarrollo precisa que no todos los migrantes se mueven por cuestiones laborales, sino por diversos motivos, que de igual forma contribuyen al desarrollo (Newland, 2011: 2).

En la preocupación por atender los aspectos sociales del desarrollo puede hablarse también de desarrollo humano, como una propuesta centrada en las capacidades y potencialidades de la gente, en una estructura de oportunidades similares. En otras palabras, el desarrollo humano se presenta como un proceso que amplía las opciones personales, pues más allá de las necesidades económicas, valora beneficios menos materiales; entre ellos por ejemplo, la libertad de movimiento y expresión, la ausencia de opresión, violencia o explotación, la cohesión social y el derecho de afirmar la cultura y las tradiciones comunitarias (PNDU, 1996 en Boisier, 1999: 3). El desarrollo humano asigna prioridad a las opciones, oportunidades y bienestar de los protagonistas del desarrollo; es decir, de la población que se constituye en el pilar básico para promover los cambios económicos, políticos, sociales y culturales necesarios para el desarrollo (PNUD, 2005). No obstante, un enfoque de desarrollo con una perspectiva humanista requiere una sociedad rica en capital social, con actores sociales que deben fomentar valores como “la productividad, creatividad, eficiencia, responsabilidad, justicia, honestidad, integridad, solidaridad, confianza y otro tipo de virtudes indispensables para el crecimiento y el desarrollo (ibid p. 46).

Finalmente, en esta aproximación conceptual, desde el PEM, el concepto de desarrollo pareciera centrarse en la promoción de una política migratoria basada en un desarrollo humano, en donde el bienestar del migrante se posiciona como un elemento clave para consolidar su papel como agente para el desarrollo. Sin embargo, según advertimos más adelante, este posicionamiento parece desdibujarse en la medida en que se plasman las acciones para lograrlo.

Continuidad y cambio de los procesos migratorios México-Estados Unidos

La relación migratoria entre México y Estados Unidos está configurada por tendencias de marcada continuidad y significativas fuerzas de cambio (Tuirán, 1997), que han trascendido en la configuración de distintas etapas o fases migratorias. De acuerdo con Durand (2000: 22), los cambios de una a otra etapa sugieren que la migración es un movimiento pendular, de apertura de frontera y reclutamiento de trabajadores, pero también de cierre parcial, control fronterizo y deportación, en la medida en que Estados Unidos abre o cierra la puerta según el contexto internacional, momento económico (auge o crisis) y ambiente político nacional dominante (elecciones, xenofobia). De ahí que la dinámica migratoria de los mexicanos se configure como un proceso estrechamente relacionado con los factores económicos, políticos, sociales e incluso culturales que registra la sociedad de origen y de destino de esta población.

A manera de metáfora, Massey *et al.*, (2009a), analizan los cambios y continuidades del sistema migratorio México-Estados Unidos como una maquinaria compleja, que observó parámetros estables y patrones estructurados de movilidad hasta 1985, cuando con la *Immigration Reform and Control Act* (IRCA), la migración de los mexicanos se convirtió de un sistema predecible y funcional a una maquinaria ruidosa, tosca y disfuncional. Entre lo disfuncional de este proceso se observaron profundos cambios que dieron lugar a una nueva era en la dinámica migratoria internacional de los mexicanos,¹ donde la migración circular, predominantemente masculina y regional transitó hacia una migración establecida, femenina, familiar y de dimensiones nacionales en el país de origen y de destino (Massey *et al.*, 2009b: 102).

A los estudios de Massey y sus colegas se suman diversas investigaciones que coinciden en señalar que la dinámica migratoria México-Estados Unidos ha venido observando la presencia de patrones emergentes y transformaciones diversas relacionadas con las recurrentes crisis económicas registradas en México, la reestructuración de su modelo económico, las transformaciones en la estructura económica y política estadounidense y, el impacto de los tratados comerciales en un contexto de creciente globalización (Leite *et al.*, 2003: 97).

Así pues, en la llamada *nueva era de las migraciones* los principales cambios observados tuvieron que ver con el acelerado incremento de la migración documentada y no documentada, el desgaste de los mecanismos de circularidad, la disuasión del retorno, la creciente cantidad de mexicanos radicados en Estados Unidos, la diversificación de los orígenes y destinos, el incremento en los niveles de escolaridad y la consecuente selectividad migratoria, la feminización del flujo, la diversidad ocupa-

1 La nueva era de las migraciones (1985-2007) se denominó también era de la contradicción, debido a que la política de aquellos años se movía en dos direcciones opuestas: por una parte se liberalizaban los controles para el tránsito de bienes, mercancías, servicios, capital, información y cierto tipo de personas (profesionales, técnicos de alto nivel, inversionistas y empleados de compañías transnacionales) y, por otra, se imponían nuevas barreras e impedimentos para el tránsito de trabajadores entre ambos países (Massey *et al.*, 2009b: 102).

cional de los migrantes, el explosivo incremento de las remesas monetarias enviadas desde el vecino país y la heterogeneidad en los patrones de establecimiento y de los flujos migratorios (Leite *et al.*, 2003; Lozano, 2011; Massey *et al.*, 2009 b).

No obstante, los procesos de transformación que hoy en día está experimentado el patrón migratorio de los mexicanos han empezado a dibujar el fin de un periodo migratorio excepcional (Arango, 2010). Investigaciones recientes revelan que los cambios observados en la dinámica migratoria de los mexicanos están significando un *quiebre* de las tendencias y la configuración de una nueva etapa en la organización migratoria de esta población (Passel y Cohn, 2009), caracterizada, entre otros aspectos, por la desaceleración en la cantidad de mexicanos que llegan al vecino país del norte, la mayor presencia de migrantes retornados, el incremento en las deportaciones de migrantes mexicanos, la disminución en el número de aprehensiones, la caída y recuperación en el monto de las remesas enviadas a México (Alarcón *et al.*, 2009; Passel y Cohn, 2009; Lozano, 2011).

En una perspectiva global, Mendoza (2010: 10) advierte que los patrones migratorios que tuvieron lugar durante los años ochenta y los noventa pudieran estarse modificando significativamente en el corto plazo, marcando los límites a los flujos de trabajadores migrantes hacia Estados Unidos. Estas transformaciones, representan un vuelco en las tendencias del patrón migratorio internacional México-Estados Unidos, sin duda promovido por la crisis económica de 2007-2008, así como por el endurecimiento de la política migratoria, el reforzado control fronterizo y el ambiente anti-inmigrante fortalecido por las campañas de persecución, hostigamiento y militarización (Papademetriou y Terrazas, 2009; Martín, 2009; Durand, 2010), que no desdibujan, pero dificultan la posibilidad de alcanzar el llamado *sueño americano* (Hinojosa *et al.*, 2009).

En este contexto de transformación ¿cómo explicar el paradigma de migración para el desarrollo? ¿cómo se han redefinido los procesos de organización socioeconómica de los hogares y comunidades que encontraron en la migración y las remesas una fuente para la generación de recursos económicos? ¿cómo se están insertando social y económicamente los migrantes que están retornando involuntariamente? ¿cómo está enfrentando la población migrante las diversas situaciones de vulnerabilidad y violencia antiinmigrante en Estados Unidos? y ¿qué panorama puede advertirse de frente a los posicionamiento del partido republicano?

Por lo anterior, en el siguiente apartado buscamos reflexionar sobre el reconocimiento de esta problemática en el Programa Especial de Migración, así como precisar los objetivos y líneas de acción desde lo que se promueve impulsar la relación migración y desarrollo, específicamente la propuesta de “migratizar las políticas de desarrollo”.

Entre los objetivos del PEM:

¿Hacia dónde se orienta la propuesta de migratizar las políticas del desarrollo?

Según se advierte en el PEM 2014-2018 (Segob, 2014), la migración internacional además de contribuir a la transformación de México ha cobrado relevancia en la evolución social, económica, cultural y política de nuestro país. Por lo cual se asume que la política migratoria de Estado tendrá por objeto superior *el bienestar del migrante* en aras de consolidar su papel como agente para el desarrollo (Segob, 2014: 17).²

En otras palabras, haciendo énfasis en la relación migración y desarrollo, el PEM precisa la necesidad de replantear las coordenadas mediante las cuales deben estructurarse las políticas migratorias, para aprovechar el potencial de desarrollo de las migraciones. Textualmente se señala:

“la implementación de políticas de desarrollo adecuadas puede convertir a las migraciones en un importante agente de desarrollo y que las políticas de desarrollo maximizan los beneficios y reducen los costos de las migraciones por falta de oportunidades [...] Esto plantea la necesidad de **migratizar las políticas de desarrollo del país**, con el doble propósito de aprovechar las aportaciones de los migrantes y ofrecer oportunidades laborales y educativas que permitan reducir las presiones migratorias” (Segob, 2014: 17).

Sin embargo, la propuesta de “migratizar las políticas de desarrollo del país” debe situarse adecuadamente tanto en el contexto de políticas migratorias restrictivas, que prevalece hoy en día, como en la actual dinámica que observan las migraciones México-Estados Unidos, con cambios que vislumbran una disminución del flujo migratorio, disuasión de nuevos intentos de cruce irregular, sostenido aumento en el número de repatriaciones y de la población retornada voluntaria e involuntariamente (Segob, 2014).

En otras palabras, lo que aquí planteamos es reflexionar si en este contexto de cambios advertidos en la dinámica migratoria ¿resulta viable la propuesta de migratizar las políticas de desarrollo? y/o por el contrario ¿es necesario avanzar hacia una desmitificación de su potencial? Esto, particularmente considerando no sólo los reducidos alcances de la migración y las remesas, sino a su vez, los impactos que en su magnitud puedan observarse de frente a la próxima sucesión presidencial en Estados Unidos.

“a la migración laboral se le ha conferido un papel específico en la economía mexicana: servir de fuente de recursos para la manutención de millones de mexicanos y para suplementar una parte de la obra pública municipal, lo cual aminora evidentemente una carga presupuestal al Estado. Sin

2 En los estudios sobre migración y desarrollo, desde la corriente de la Nueva Economía de la Migración Laboral (NELM) y el Enfoque de Estrategias de Vida (*livelihoods approach*) se asume que los migrantes son agentes para el desarrollo, esto es, agentes sociales con capacidad transformadora y de generar respuestas para mejorar sus estándares de vida a pesar de las condiciones que enfrentan (De Haas, 2010).

embargo, esa dinámica en modo alguno puede motejarse como desarrollo, en virtud de que no cumple los objetivos de mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población en general, sólo cumple la función de un salario para los miembros de la familia” (Márquez, 2012: 216).

No obstante el reconocimiento de estos procesos de transformación, en su diseño, el Programa Especial de Migración advierte un remarcado énfasis en la promoción del modelo migración y remesas para el desarrollo, en el que “los migrantes son invocados como presuntos agentes centrales del desarrollo regional o local” (Márquez, 2012: 184). En tal sentido, vemos que en materia de migración y desarrollo, el PEM ha sido formulado bajo una postura funcionalista (optimista), desde la que se plantea que la migración y las remesas deben ser vistas como un instrumento privilegiado para revertir las condiciones de pobreza, desigualdad social y atraso económico en las regiones y localidades que participan en los procesos migratorios.

En esta discusión habría que revisar entonces ¿qué se entiende por desarrollo según el PEM? y ¿cuáles son los objetivos, estrategias y líneas de acción que en materia de migración y desarrollo se relacionan con la dinámica México-Estados Unidos?

Al respecto, de los cinco objetivos trazados en el PEM, el segundo sugiere “incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local”. Textualmente se señala lo siguiente:

“Este objetivo destaca el carácter estratégico de la migración, a través del reconocimiento de la interrelación entre la migración y el desarrollo en las regiones y localidades que participan en los procesos migratorios. Se incluyen líneas de acción para promover el potencial de las personas mexicanas en el exterior y en el retorno, así como de las personas extranjeras residentes en México, a través del aprovechamiento de sus capacidades y habilidades. Busca la creación de esquemas eficientes de atracción y circulación de talentos que fortalezcan el mercado laboral e impulsar el intercambio de buenas prácticas del Gobierno de México. Se pretende fortalecer el ahorro y la inversión entre las personas migrantes y sus familiares, a fin de facilitar su acceso a opciones crediticias y convertir las remesas en un activo financiero en pro del desarrollo. Estrechar los lazos entre la diáspora y el desarrollo en México” (Segob, 2014: 36).

Descomponiendo los diversos elementos incluidos en el alcance de este objetivo, puede decirse que la incorporación de las migraciones en las estrategias de desarrollo regional y local se busca en torno al:

- 1) Aprovechamiento de las capacidades y habilidades de la población migrante (promover su potencial),
- 2) Atracción y circulación de talentos para el fortalecimiento del mercado laboral,
- 3) Promoción del ahorro e inversión entre las personas y familias migrantes, y
- 4) Posicionamiento de las remesas como un activo para el desarrollo.

Hasta aquí, según lo advertido en el objetivo dos del PEM pareciera haberse desdibujado el planteamiento de “hacer efectivo el bienestar de la población migrante para consolidar su papel como agente para el desarrollo”, pues en todo caso se aprecia más una perspectiva económica que social y de bienestar de esta población y sus familias.

Específicamente, en torno a las cinco estrategias y líneas de acción en las que se desglosa este objetivo se observa en primer término la preocupación por posicionar el tema de la migración en la agenda global del desarrollo, así como en los foros de discusión regionales e internacionales, con la finalidad de fomentar la cooperación entre países en materia de movilidad laboral y complementariedad de los mercados de trabajo.

En una segunda estrategia, las nociones de desarrollo se construyen en torno al fortalecimiento de los vínculos que la población migrante mantiene con sus comunidades de origen. Sin embargo, en las líneas de acción que le corresponden se distingue una visión más bien económica, en tanto se busca estrechar lazos con el sector empresarial de origen mexicano que radica fuera del país, así como apoyar al empresariado mexicano radicado en el exterior, con el propósito de generar redes internacionales de producción y comercialización. Pero también se considera apoyar el fomento de proyectos productivos de organizaciones de migrantes y procesos de vinculación educativa y profesional con la población joven y con profesionistas. Hasta aquí entonces, ¿dónde queda la población migrante en situación de vulnerabilidad? ¿cómo se incorporan estos grupos en las estrategias de desarrollo? y ¿cómo esas estrategias de desarrollo promueven el bienestar de la población, particularmente de la que no encuentra cabida en las líneas de acción que buscan fortalecer los vínculos con los sectores de alto perfil educativo y económico?

Entre otras estrategias de desarrollo, con el PEM se busca impulsar esquemas de migración y movilidad internacional para favorecer el desarrollo, desde una perspectiva centrada en el pleno respeto a los derechos. No obstante, en las líneas de acción que incluye esta estrategia se percibe todavía una acentuada apuesta por la promoción de un desarrollo basado en el posicionamiento de México como destino

turístico y de inversión, así como en los procesos de movilidad e intercambio de los sectores empresariales y académicos, el arraigo y atracción de los talentos, profesionistas y migrantes expertos, lo que en términos generales, deja ausente la perspectiva de derechos, pero también la incorporación de la población que se desempeña en oficios “no calificados”, cuya realización requiere de conocimientos, habilidades y destrezas diversas.

Por otro lado, el PEM propone también promover que los programas de desarrollo económico y social incorporen el tema de las migraciones como eje favorecedor del desarrollo. Al respecto, destaca la propuesta de generar una red de prestadores de servicios especializados que apoye a las personas migrantes en el desarrollo de proyectos productivos, así como la promoción de estrategias de ahorro e inversión para personas migrantes, con la finalidad de dotarlos de la posibilidad de dinamizar las economías locales mediante la implementación de empresas de intermediación financiera. En este enfoque, es necesario recordar que “la migración únicamente tendrá efectos en el desarrollo de aquellos lugares donde el migrante no participe como trabajador, ahorrador, inversionista y productor, sino donde existen los medios para hacer más productivas las remesas” (Taylor, 1999: 74). De ahí que en la incorporación de estrategias de este tipo debe valorarse en primera instancia la existencia de condiciones adecuadas para la implementación de proyectos e instalación de empresas, considerando en todo momento el acompañamiento del gobierno y asesoría por parte de instancias especializadas.

Finalmente, en la amplitud del objetivo dos del PEM se promueve el aprovechamiento productivo de las remesas. Por un lado, disminuyendo el costo en los envíos, y por otro, promoviendo la inversión productiva de dichos recursos, donde la educación e inclusión financiera de las personas migrantes y sus familias es fundamental. No obstante habrá de considerarse que en el debate sobre migración, desarrollo y remesas mucho se ha sostenido que las remesas son un paliativo que permite mejorar las condiciones de vida, pero no necesariamente la movilidad social de las familias receptoras. Además se ha llamado la atención sobre las situaciones de dependencia que los hogares adquieren en relación con estos recursos y su disminuida inversión en proyectos productivos. Por esto último, la disminución de los costos de envío y la inclusión financiera son factores clave para optimizar el aprovechamiento de las remesas, particularmente de las remesas colectivas. Aunque recordando siempre que las remesas únicamente son un complemento de los recursos que deben invertir los gobiernos para promover el desarrollo, pero también que en su promoción habrá que considerar las nociones de lo que se percibe como desarrollo en las comunidades migrantes, con la finalidad de potenciar las ventajas competitivas de cada región haciendo uso de las capacidades y habilidades de sus habitantes.

Asimismo, en este contexto de dinámicas y condiciones cambiantes conviene evaluar la pertinencia de migratizar las políticas de desarrollo, pues el comportamiento observado en los flujos migratorios y de las remesas precisan la necesidad de repensar su papel como recursos complementarios y no necesariamente como recursos base para el desarrollo. La alternativa entonces debe descansar en optimizar el potencial de este fenómeno histórico y arraigado en diversas comunidades de México, pero sin hacerlo un factor clave para la promoción del desarrollo, cuando menos descargar en la población migrante y sus familias parte de las responsabilidades que le corresponden al Estado.

Por otro lado, en el planteamiento del cuarto objetivo del PEM se propone “favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares”. La propuesta es diseñar acciones para promover su desarrollo personal y garantizar su acceso a los servicios públicos en condiciones de igualdad y equidad. Destacan particularmente las líneas de acción que promueven el reconocimiento de documentos migratorios y de identidad para facilitar el acceso a servicios públicos y privados, pues por ejemplo, entre los retornados y deportados mexicanos se ha observado que una parte importante de esta población no cuenta con documentos que acrediten su nacionalidad, lo que dificulta notoriamente la posibilidad de insertarse en los mercados de trabajo y acceder a los servicios de los lugares a los que están retornando (Padilla y Jardón, 2015).

En aras de promover una inserción integral, el PEM considera también la incorporación laboral de las personas migrantes. Entre otras, las líneas de acción incluyen la operación de mecanismos de vinculación que permitan ampliar las oportunidades de empleo, el acceso, permanencia y desarrollo laboral de las personas migrantes. Esto es fundamental, pues estudios recientes muestran que los procesos de inserción laboral de los retornados se dificultan tanto por “la falta de documentos que amparen su experiencia, la falta de certificación de las habilidades que aprendieron en Estados Unidos y la falta de recursos materiales y financieros para emprender su propio negocio” (Padilla y Jardón, 2015).

Así entonces, puesto que entre los factores que problematizan la inserción laboral se encuentra la dificultad de comprobar experiencia laboral en México, resulta prioritaria la creación de mecanismos que permitan facilitar la certificación de competencias y habilidades laborales, en la medida en que se trata de población que retorna con un cúmulo de conocimientos, que sin embargo, en la mayor parte de los casos no pueden llevar a la práctica ya sea porque no encuentran trabajos relacionados y/o por la no existencia de trabajos compatibles con las actividades que desempeñaban en aquel país, dado que las técnicas y maquinaria empleada son distintas, pues mientras que en México algunos empleos se caracterizan por contar con procesos todavía muy manuales, Estados Unidos cuenta con procesos más auto-

matizados. Por tal motivo, es importante también impulsar acciones de capacitación que le permitan a esta población adaptarse a las herramientas y procesos laborales en México.

Hasta aquí puede decirse que desde su diseño el PEM abanderó el modelo de desarrollo basado en la migración y las remesas, desde una perspectiva en la que se enuncia el bienestar de la población migrante, que sin embargo se desdibuja en las diversas líneas de acción aquí analizadas. Se percibe también que en dicha promoción del desarrollo no existe una clara inclusión de las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, sino básicamente de aquellos que cuentan con un alto perfil de calificación. Aquí, no obstante debe recordarse la capacidad de agencia de los individuos, que no pueden percibirse como víctimas del mal desarrollo o personas sin poder atrapadas en procesos estructurales, todo lo contrario, son sujetos sociales activos con capacidad transformadora (Juárez, 2012), siendo esa misma capacidad la que debe optimizarse para fomentar el desarrollo regional y local.

Conclusiones

Aun cuando en el desarrollo de nuestro análisis únicamente fueron considerados los objetivos y líneas de acción del PEM que intentan atender las problemáticas relacionadas con la migración México-Estados Unidos, cabe decir que en este programa se aborda el fenómeno de las migraciones desde una perspectiva integral, en la medida en que sus objetivos responden a la complejidad que ha adquirido el fenómeno en México como un país de origen, destino, tránsito y retorno de población migrante. De ahí la complejidad que supone su adecuada implementación, monitoreo y seguimiento. En lo que respecta al tema aquí analizado se observa también amplitud en las propuestas de dicho programa, que por un lado cuestionan la capacidad administrativa y presupuestal por parte de las instituciones involucradas en su implementación, y por otro, cuestionan la factibilidad de su adecuada puesta en marcha. Al respecto se ha señalado que:

“[Para la implementación del PEM] se tendrá que erradicar la corrupción, fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y lograr la coordinación interinstitucional. Sin embargo, si bien contiene propuestas oportunas —y en efecto necesarias—, su magnitud no deja de arrojar dudas sobre la factibilidad de su implementación, especialmente con la precariedad de las instituciones y recursos de México” (Wolf, 2014: 1).

Por ello, mucho se han cuestionado los avances observados en su implementación, advirtiéndose que entre los principales obstáculos para su puesta en marcha se encuentra la nula coordinación entre los tres órdenes de gobierno, además de las incongruencias que existen en los mandatos gubernamentales, toda vez que persiste “una política migratoria en el papel y otra en la realidad” (Imumi, 2015: s/p).

Además de los retos normativos, administrativos, presupuestarios y de coordinación institucional, se detectan desafíos que permitan atender causas estructurales como por ejemplo, fomentar el crecimiento económico y la generación de empleo decente para atender las demandas laborales de la población en general, y a su vez, estar en la posibilidad de promover la adecuada reinserción laboral de los migrantes que están retornando y/o están siendo deportados, para entonces precisar congruencia en la propuesta de “migratizar las políticas de desarrollo”, esto es, potenciando los beneficios de las remesas, pero a su vez ofreciendo condiciones adecuadas para la reinserción de esta población.

En materia de evaluación y seguimiento el PEM consta de 11 indicadores, que se plantean insuficientes para analizar los avances registrados en cada uno de los cinco objetivos enunciados en su diseño. Por ejemplo, en lo que respecta a los procesos migratorios México-Estados Unidos aunque son tres los indicadores establecidos encontramos que éstos no necesariamente permiten dar cuenta de los logros, avances o retrocesos registrados en relación con la promoción del desarrollo y la reinserción de las personas migrantes repatriadas y retornadas:

Los indicadores son:

- 1) Porcentaje de personas migrantes de retorno que cuentan con un micro-negocio en México y accedieron a financiamiento para establecerlo.
- 2) Porcentaje de migrantes mexicanos que destinan las remesas hacia la inversión productiva.
- 3) Personas migrantes de retorno ocupadas que cuentan con acceso a servicios de salud.

En términos generales, estos indicadores además de insuficientes, proporcionan poca claridad en cuanto a los avances que resultan de la implementación del programa, particularmente del segundo y cuarto objetivo. De ahí que, si hasta el momento se sigue haciendo énfasis en que el PEM adolece de las bases institucionales y presupuestales para su adecuada implementación, será necesario proporcionar un adecuado seguimiento y monitoreo de sus alcances, mismo que no deberá reducirse al cumplimiento de los indicadores propuestos, dado el corto alcance de las interpretaciones que pueden obtenerse a través de éstos.

A manera de cierre, en nuestro análisis encontramos que la problemática planteada en el PEM se articula adecuadamente con las dinámicas y procesos de transformación que ha venido registrando la dinámica migratoria México-Estados Unidos, aunque reconocemos que la amplitud de los alcances establecidos en su diseño (objetivos, estrategias y líneas de acción) dificultan y cuestionan su adecuada implementación, por lo cual, se asume como riesgo la no trascendencia y real operación de esta iniciativa.

Al mismo tiempo, consideramos conveniente relativizar la propuesta de migratizar las políticas de desarrollo, dado que la promoción del desarrollo no puede descansar sobre la ciclicidad del fenómeno migratorio, como tampoco en el papel exclusivo de los migrantes como agentes para el desarrollo, cuando por el contrario es necesaria la promoción de políticas de desarrollo centradas en el bienestar social de esta población, desde una perspectiva incluyente y respetuosa de sus derechos humanos y laborales.

Bibliografía

- Alocón, Rafael *et al.*, (2009), “La crisis financiera en Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana”, en *Migraciones Internacionales*, vol. 5, núm. 1, enero-junio, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- Arango, Joaquín (2010), “La inmigración en tiempos de crisis”, en II Encuentro inmigración, economía, sociedad, febrero, Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- Boisier, Sergio (1999), “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 1-26.
- Cielo, Cristina (2009), “La migración internacional y nuestro desarrollo comunitario”, en *Migración internacional y desarrollo comunitario* [en línea], Uramanta, <http://migrantedelsur.pieb.org/resultados.htm>.
- Cuéllar, Óscar y Florita Moreno (2009), “Del crecimiento económico al desarrollo humano. Los cambiantes usos del concepto de desarrollo en América Latina, 1950-2000”, en *Sociológica*, año 24, núm. 70, mayo-agosto, pp. 83-114.
- De Haas, Hein (2010), “Migration and Development: A Theoretical Perspective”, en *International Migration Review*, vol. 44, núm. 1, Center for Migration Studies, Nueva York.
- Délano, Alexandra (2013), “¿Un año ‘muy positivo’ para la migración?”, en *Letras Libres*, diciembre, Editorial Vuelta, México. Consultado en <http://www.letraslibres.com/blogs/frontera-adentro/un-ano-muy-positivo-para-la-migracion?page=full> [8 de abril de 2015].
- Delgado, Raúl, Humberto Márquez y Miguel Moctezuma (2006), “Dimensiones críticas de la problemática de la migración y el desarrollo en México”, en *THEO-MAI Journal, Society, Nature and Development Studies*, núm. 14, segundo semestre, pp. 121-137.
- Durand, Jorge (2000), “Tres premisas para entender y explicar la migración México-Estados Unidos”, en *Relaciones*, vol. 21, núm. 83, El Colegio de Michoacán, Zamora.
- Durand, Jorge (2010), “EEUU - Migración indocumentada a la baja”, en *La Jornada*, 26 de septiembre, México. Consultado en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/26/opinion/024a1pol> [16 de abril de 2015].

- Hinojosa, Raúl, Albert Jacquez y Paule Cruz (2009), *The end of the American Dream for Blacks and Latinos*, William C. Velasquez Institute, San Antonio.
- Imumi (Instituto para las Mujeres en la Migración) (2015), *Segob hace inoperable Programa de Migración para las mujeres*, Inumi, México. Consultado en: <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/69592> [18 de mayo de 2015].
- Juárez, Elizabeth (2012), “Ser migrante temporal, mexicano católico en Estados Unidos y Canadá”, en *Cultura y Religión*, vol. VI, núm. 2, julio-diciembre, Universidad Arturo Prat, Santiago de Chile.
- Leite, Paula, Luis Felipe Ramos y Selene Gaspar (2003), “Tendencias recientes de la migración México-Estados Unidos”, en *Situación Demográfica de México*, Conapo, México.
- Lozano, Fernando (2011), “Nuevos escenarios de la migración internacional México-Estados Unidos en el contexto de la crisis actual”, en *Seminario Internacional, México en los escenarios globales: una visión prospectiva*, febrero, UNAM, Ciudad de México.
- Márquez, Humberto (2012), “No todo lo que brilla es oro. La dependencias de las remesas”, en *El mundo al revés. La migración como fuente del desarrollo*, Colección Desarrollo y Migración, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Martin, Philip (2009), *The Recession and Migration Alternative Scenario*, International Migration Institute / James Martin 21st Century School / University of Oxford, Oxford.
- Massey, Douglas, Jorge Durand y Nolan Malone (2009a), *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*, Universidad Autónoma de Zacatecas / Miguel Ángel Porrúa, México.
- Massey, Douglas, Karen Pren y Jorge Durand (2009b), “Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antinmigrante”, en *Papeles de Población*, vol. 15, núm. 61, julio-septiembre, UAEMéx, Toluca.
- Mendoza, Eduardo (2010), *Recesión económica, desempleo y cambios en los flujos migratorios de México hacia los EUA*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- Newland, Kathleen (2003), “Migration as a Factor in Development and Poverty”, Migration Policy Institute (MPI), [en línea], Washington, DC, [Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/>].
- Newland, Kathleen (2011), “Migration and Development Policy: What Have We Learned?”, Migration Policy Institute (MPI), [en línea], Washington, DC, [Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/>].
- O’Neil, Kevin (2003), “Using Remittances and Circular Migration to Drive Development”, Migration Policy Institute (MPI), [en línea], Washington, DC, [Disponible en <http://www.migrationpolicy.org/>].

- Padilla, Juan Manuel y Ana Jardón (2015), *Migración y empleo: reinserción de los migrantes de retorno al mercado laboral nacional*, reporte de investigación inédito, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración AC, México.
- Papademetriou, Demetrios y Aaron Terrazas (2009), "Immigrants and the Current Economic Crisis", en *Research Evidencie, Policy Challenges and Implications*, Migration Policy Institute, Washington.
- Passel, Jeffrey y D'Vera Cohn (2009), *Mexican Immigrants: How many come? How many leave?*, Pew Hispanic Center, Washington.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2005), "Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador, 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El Impacto de las migraciones", 1a. edición, San Salvador, El Salvador, 450 p.
- Segob (Secretaría de Gobernación) (2014), Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Migración 2014-2018, Secretaría de Gobernación, México.
- Taylor, Edward (1999), "The new Economics of Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration Process", en *International Migration Quarterly Review*, vol. 37, núm. 1, Center for Migration Studies, New York.
- Taylor, Edward, Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Douglas Massey y Adela Pellegrino (1996), "International Migration and Community Development", en *Population Index*, vol. 62, núm. 3, pp. 397-418.
- Tuirán, Rodolfo (1997), "La migración de mexicanos a Estados Unidos: patrones de continuidad y cambio", en *DEMOS*, Carta demográfica sobre México, núm. 010, UNAM, México.
- Vogler, Michael y Ralph Rotte (2000), "The Effects of Development on Migration: Theoretical Issues and New Empirical Evidence", en *Journal of Population Economics*, vol. 13, núm. 3, pp. 485-508.
- Wolf, Sonja (2014), "El ambicioso Programa Especial de Migración 2014-2018", en *Animal político*, Animal Político, México. Consultado en: <http://www.animal-politico.com/blogueros-seguridad-180/2014/07/07/programa-especial-de-migracion-2014-2018-institucionalidad-y-recursos/> [18 de mayo de 2015].

Legislación y Flujos Migratorios México-Estados Unidos: Efectos Económicos y Sociales
se terminó de imprimir en noviembre de 2017, con un tiraje de 500 ejemplares en los
talleres de Editorial Morevalladolid. Morelia, Michoacán, México.

100 años



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

Cuna de héroes, crisol de pensadores

En el libro se aborda el Programa Especial de Migración, la violación de los derechos humanos y las inconsistencias en la legislación migratoria. Todo esto, en un entorno en el cual las relaciones bilaterales en los últimos años no transitan necesariamente por la mejor coyuntura entre los gobiernos de México y Estados Unidos.

Los flujos migratorios y el uso de las remesas se encuentran ampliamente vinculados con el deterioro del bienestar social y el aumento de la pobreza en México. Temas centrales en la discusión de la agenda nacional y sobre los cuales se establecen también importantes reflexiones y propuestas centrales por parte de los autores que colaboran con sus aportes teórico-metodológicos en el contenido de esta obra.

Legislación y Flujos Migratorios Mexico-Estados Unidos:
Efectos Económicos y Sociales