

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

Coordinadores  
**José César Lenin Navarro Chávez**  
**Casimiro Leco Tomás**



Campus Celaya-Salvatierra



## Índice

<b>Prólogo</b> Gustavo López Castro	7
 <b>Políticas Migratorias</b>	
<b>Crisis mundial ante la incontinencia de las migraciones: elementos para entender la violación de los derechos humanos de los migrantes</b> Adrián González Romo Amada Hidalgo Gallardo	15
<b>Reflexiones sobre el Programa Especial de Migración y su articulación con los procesos migratorios México-Estados Unidos</b> Ana Elizabeth Jardón Hernández Norma Baca Tavira Patricia Román Reyes	35
<b>Inconsistencias en la legislación migratoria mexicana</b> Jesús Guillermo Belman Leal Casimiro Leco Tomás	51
<b>Presión laboral sobre los migrantes y la respuesta organizada del Movimiento de 2006 en las calles de Chicago</b> Andrés Avila Armella Diana Tamara Martínez Ruíz Alejandra Ceja Fernández	71
 <b>Flujos Migratorios y sus Efectos Económicos y Sociales</b>	
<b>Flujos migratorios en Asia Pacífico: más allá de las barreras impuestas</b> José Ernesto Rangel Delgado Ángel Licona Michel	89



Ana Elizabeth Jardón Hernández  
Jorge Olvera García  
Norma Baca Tavira  
Universidad Autónoma del Estado de México

## ¿Migración para el desarrollo? Articulación del Programa Especial de Migración y los procesos de transformación en las migraciones México-Estados Unidos

### RESUMEN

En el marco del debate sobre migración y desarrollo, el presente trabajo aborda una discusión crítica sobre los alcances del Programa Especial de Migración en torno a los recientes cambios que está presentando la dinámica migratoria México-Estados Unidos. Entre los principales argumentos se sostiene que la promoción del desarrollo no puede descansar en la migración, las remesas y la participación la población migrante como agentes de cambio, cuando por el contrario se requiere 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. Así entonces, en este trabajo se reflexiona sobre la necesidad de avanzar hacia una desmitificación de las migraciones como instrumento para el desarrollo, debido también a la heterogeneidad de los impactos que pueden observarse en función de las estructuras diferenciadas en las que se mueve esta población.

**Palabras clave:** migración, desarrollo, cambios, México - Estados Unidos.



## 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 son múltiples y diversos los 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 de 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 vinculado 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, remesas y desarrollo, así como a los recientes procesos de transformación que han registrado las migraciones México-Estados Unidos. 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.

### **Explicando la relación migración, remesas y desarrollo**

Durante las últimas cuatro décadas, los estudios sobre la contribución e impacto de la migración y las remesas han puesto el acento en tres propuestas teóricas; cada una fortalecida por sus propios argumentos en relación con las determinantes e impactos del proceso en las comunidades expulsoras de migrantes. Por un lado, los enfoques histórico-estructural (pesimista) y funcionalista (optimista) han privilegiado las relaciones de causalidad entre migración y desarrollo, nutriendo un discurso atorado en argumentos explicativos sobre los impactos en el mejoramiento o desequilibrio del desarrollo y las condiciones de vida comunitaria. Por otro, contribuciones académicas recientes abrieron un paréntesis para desbaratar esta discusión e iniciar el debate sobre la heterogeneidad de los impactos, reconociendo que "[...] enfatizar sólo un aspecto, sea positivo o negativo, no sólo es una simplificación, es desvirtuar la esencia misma del objeto de investigación (Durand, 2007: 221).

Así las cosas, los estudios enmarcados en la vertiente teórica histórico-estructural sostienen que la migración resulta en el resquebrajamiento de los esquemas tradicionales, la estructura social y la estabilidad económica en las comunidades expulsoras, pues las hace pasivas y dependientes de las remesas. Al mismo tiempo que impulsa la fuga de cerebros, incrementa el consumo, la desigualdad y los precios de la tierra, provocando cambios en los gustos rurales y los sentimientos de solidaridad (Adams, 1996; Rusell, 1992; Appleyard 1989; Rubenstein, 1992; Hayes, 1991; Lipton, 1980 en De Haas, 2007).

Reichert realizaron la para docum lugares de o mentada pe partían com gativo sobre una vez que con el tiempo de producto 2002; Canale

Reichert el síndrome r rar las condi dependenci de oportuna vicioso, donc los recursos n

En suma, productivam la alimentaci sión producti naria y equi; la emigración como la disr nómica gene

Por su p incremento c dibujó una n mos internaci del desarrollo virtuoso soste campo en la como un nue perar las con nómico y sub



Reichert (1981), Mines (1981) y Wiest (1984 en Canales, 2008) realizaron las primeras investigaciones en el occidente mexicano para documentar el impacto de la migración y las remesas en los lugares de origen, según una perspectiva estructuralista clásica alimentada por el enfoque de la dependencia. Estos estudios compartían como característica que la emigración tenía un efecto negativo sobre la economía y la estructura social de las comunidades una vez que las migraciones se consolidaban y retroalimentaban con el tiempo, relegando a las localidades a una mera condición de productoras de fuerza de trabajo para la exportación (Binford, 2002; Canales, 2008: 27).

Reichert (1981 en Canales, 2008), calificó este proceso como el síndrome de la migración, en la medida en que permitía mejorar las condiciones de vida, pero también creaba situaciones de dependencia respecto de las remesas, en virtud de que la escasez de oportunidades locales envolvía a las comunidades en un círculo vicioso, donde (se consideraba) sólo las remesas podían suministrar los recursos necesarios para subsistir.

En suma, estos estudios advierten que las remesas se gastan improductivamente en la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, vestido, educación y salud, y muy poco en inversión productiva como la adquisición de tierras para cultivo, maquinaria y equipo de producción. Al mismo tiempo, añadieron que la emigración internacional ha traído consigo impactos negativos como la disminución de la producción agrícola y la actividad económica general.

Por su parte, la perspectiva funcionalista emerge cuando el incremento de la migración laboral hacia los países desarrollados dibujó una nueva era, en la que los gobiernos y diversos organismos internacionales encontraron un instrumento para la promoción del desarrollo. Esta perspectiva conceptualizada como un círculo virtuoso sostenía que la migración y las remesas además de ganar campo en la economía de los hogares perceptores, se constituían como un nuevo paradigma o un instrumento privilegiado para superar las condiciones de pobreza, desigualdad social, atraso económico y subdesarrollo (Terry, 2007; Canales, 2008).



Así entonces, los postulados optimistas encontraron en las remesas un instrumento para potenciar el desarrollo y el crecimiento económico que permite la expansión de la producción interna en determinados países, la generación de empleos y el incremento del ingreso nacional, sin importar que estos recursos sean utilizados mayoritariamente para adquirir bienes de consumo básico (Taylor, 1999).

Los estudios que ponen el acento en los impactos positivos de la migración coinciden en que la inversión productiva financiada con remesas es un recurso para la formación de micro y pequeñas empresas impulsadas por los propios migrantes; que el gasto improductivo tiene efectos multiplicadores que dinamizan la economía local y regional; y, que las remesas colectivas contribuyen a mejorar el bienestar comunitario y a disminuir las desigualdades de clase (Canales, 2008: 30).

Según esta concepción, Taylor (1999: 70) argumenta que el gasto y consumo de los hogares perceptores de remesas genera encadenamientos, mediante los que trascienden beneficios hacia hogares y agentes económicos que incluso no reciben dichos recursos. En una misma postura, Durand, Parrado y Massey (1996), defienden el potencial de los *migradólares* y sus efectos multiplicadores afirmando que la gran parte de los estudios han soslayado que el simple gasto de las remesas en bienes de consumo genera una demanda expandida de bienes y servicios, que repercute en el incremento de la producción interna, del empleo y el ingreso nacional. A este respecto, Rodríguez (2002) sostiene que las remesas constituyen uno de los beneficios macroeconómicos más evidentes de la migración, así como uno de los principales flujos de divisas en países no desarrollados y expulsores de mano de obra.

Siguiendo este discurso, los organismos internacionales y los propios gobiernos estatales y municipales asignaron a las remesas un papel prometedor, que suponía paliar la pobreza y promover el desarrollo de los países expulsores. En México, esta tesis pasó a las filas de los programas sociales gubernamentales (2x1 y 3x1), diseñados para promover soluciones al desempleo y la pobreza con base en



la inversión productiva de las remesas, el autoempleo y la puesta en marcha de negocios familiares.

En la apuesta por la migración surgieron diversas propuestas de inversión, que suponían la inyección de las remesas para el desarrollo comunitario, al mismo tiempo que proponían aprovechar el potencial humano, la experiencia laboral y las habilidades de los migrantes adquiridas en Estados Unidos (Unger y Verduzco 2000; Arroyo y Berumen, 2001). Sin embargo, se advierte que la migración como estrategia para el desarrollo requiere que las remesas participen sólo como complemento de otras fuentes de financiamiento gubernamentales, particularmente en comunidades rurales, poco dinámicas y escasamente diversificadas.

Finalmente, esta discusión ha dado lugar a la formulación de diversos mitos, inconsistencias y escenarios prometedores o escasamente optimistas sobre el papel de la migración y las remesas. Citando a Durand (2007), la remesa es una moneda de dos caras y efectos ambivalentes, que nos llaman a abandonar discusiones estériles y extemporáneas, cuando por el contrario, es necesario ahondar en los efectos diferenciados de las remesas en tiempo y espacio.

En el curso de este debate, un enfoque alternativo que matiza los postulados funcionalistas y estructuralistas sugiere que las relaciones entre migración y desarrollo son heterogéneas; es decir, positivas y negativas simultáneamente. Este enfoque llamado pluralista (según De Haas, 2007) sugiere una tercera vía a la visión dicotómica de blanco y negro (Lozano y Olivera, 2007: 131), que en poco ayuda a explicar la interconexión entre ambos procesos, pues la cada vez mayor investigación empírica advierte sobre su naturaleza compleja y heterogénea (De Haas, 2010: 240).

En tal sentido, la heterogeneidad de los impactos se explica tanto por las diferencias en las estructuras económicas, políticas, sociales, culturales e institucionales de los contextos en los que ocurre la migración, como por la agencia humana de la población migrante y no migrante y su intervención como sujetos sociales acti-



vos con capacidades reales y limitadas para reconfigurar dichas estructuras.

Desde este posicionamiento se asume que los individuos y núcleos familiares están inmersos en estructuras económicas, políticas y socioculturales que construyen el contexto local, regional e internacional donde se insertan sus motivaciones, acciones y decisiones migratorias (De Haan, 1999), según las formas en que por ejemplo, las redes de parentesco, las jerarquías de clase, las agrupaciones raciales, los mercados de trabajo, las políticas migratorias y las organizaciones burocráticas influyen en las preferencias, valores, información, recursos, costos y beneficios que encuentran en acciones como la migración internacional (Massey et al., 2009: 19).

No obstante, cabe decir que las estructuras socioculturales, económicas y políticas de los contextos en los que emergen las movi- lidades internacionales se construyen y transforman según diversas fuerzas, que son exógenas a los actores, las familias y las comunidades. En tal sentido, De Haas (2010) sostiene que la heterogeneidad de los impactos se explica por las relaciones de reciprocidad que las estructuras de los contextos locales (nivel micro) mantienen con los contextos regionales e internacionales (nivel macro), donde por ejemplo, diversos factores macro-estructurales prescriben las oportunidades para emigrar, la magnitud, las modalidades y la selectividad del proceso migratorio según las políticas migratorias y la demanda de mano de obra vigente; mientras que las oportunidades y elecciones que ofrecen las estructuras socioeconómicas y políticas de los contextos locales intervienen en las aspiraciones y decisiones migratorias (De Haas, 2010).

Kothari (2002), complejiza estas relaciones argumentando que las estructuras de los contextos en los que ocurren las migraciones conjuga factores y actores que intervienen en las escalas macro, meso y micro, debido a que la heterogeneidad de los impactos se explica también por la intervención y acción de diversos agentes y organismos como el Estado, las redes sociales, las organizaciones, clubes de migrantes, los migrantes, los no migrantes y sus propias comunidades.



En el análisis sobre la heterogeneidad de los impactos es importante considerar que la migración internacional no es una variable independiente que cause desarrollo, sino un proceso endógeno que puede potenciar el cambio y que puede o no generar desarrollo. Esto significa que la heterogeneidad puede entenderse sólo si interpretamos las relaciones entre migración y desarrollo a partir de las estructuras y contextos del que son y forman parte (De Haas, 2010: 255).

Por lo anterior, la heterogeneidad de los impactos puede explicarse tanto por las diversas y muy diferenciadas estructuras de los contextos migratorios (macro, meso y micro), como por las constantes dinámicas de cambio que registran en tiempo y espacio. Cabe aclarar que por estructura aquí estamos entendiendo el marco de oportunidades económicas, sociales, políticas e institucionales que regulan la acción de los individuos y otorga una posición dentro de un determinado sistema de obligaciones y relaciones (Firth, 1954: 9). Mientras que los contextos son aquellos:

Espacios complejos insertos en dinámicas regionales que rebasan la división administrativa de los estados, los municipios y las localidades, en tanto se delimitan por el alcance de las relaciones sociales que establecen quienes viven allí y la experiencia de sus habitantes. Los contextos son espacios donde se concatenan lógicas de la migración interna y la dinámica social local-regional que alude a la conformación de las sociedades y la relación de los territorios con los vaivenes de la economía nacional e internacional, así como con la particular reestructuración de los mercados laborales y las políticas migratorias estadounidenses (Rivera y Lozano, 2009: 167).

Finalmente, según este último concepto puede decirse que los atributos económicos, sociales, políticos y culturales de los contextos explican la heterogeneidad de los impactos a nivel estructural, en la medida en que otorgan a cada comunidad ciertas peculiaridades y características propias que las hacen diferentes de otros espacios geográficos.

La heterogeneidad de los impactos se explica también por las conductas, respuestas y estrategias diferenciadas que promueven



los actores según la disponibilidad de capitales humano, económico, político social y cultural (Kothari, 2002). Respecto de la agencia humana, Juárez (2012) sostiene que:

La perspectiva centrada en el actor permite analizar las interacciones sociales sin perder de vista que existen condiciones externas que hay que tomar en cuenta y en las que los migrantes actúan ejerciendo su capacidad de agencia. Esta perspectiva permite enfatizar que aun cuando los significados, valores, interpretaciones y representaciones de los migrantes se forman dentro de estructuras construidas, son aplicados, percibidos e interpretados de manera diferencial por ellos, dependiendo del espectro de posibilidades que tengan para actuar y de sus circunstancias. Bajo la perspectiva centrada en el actor no cabe la noción de estructura, entendida como una serie de fuerzas o condiciones externas que determinan o regulan de manera inexorable los modos de acción de los actores. En lugar de ello, se enfoca en las maneras como las llamadas percepciones externas son mediadas por interpretaciones, estrategias y compromisos sociales de los diferentes actores, generando múltiples formas sociales que representan respuestas diferenciales a circunstancias y problemáticas similares (Juárez, 2012: 7).

Aquí entonces es importante reflexionar sobre la capacidad de agencia de los migrantes como sujetos sociales activos con capacidad transformadora, en lugar de calificarlos como víctimas del mal desarrollo o gente sin poder atrapada en procesos estructurales. Según estas acepciones es preciso entender que la heterogeneidad de los impactos es resultado de la interconexión y reciprocidad entre las estructuras de los contextos y la capacidad de agencia de los individuos como sujetos sociales activos.

### **Reposicionamiento de la dinámica migratoria 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

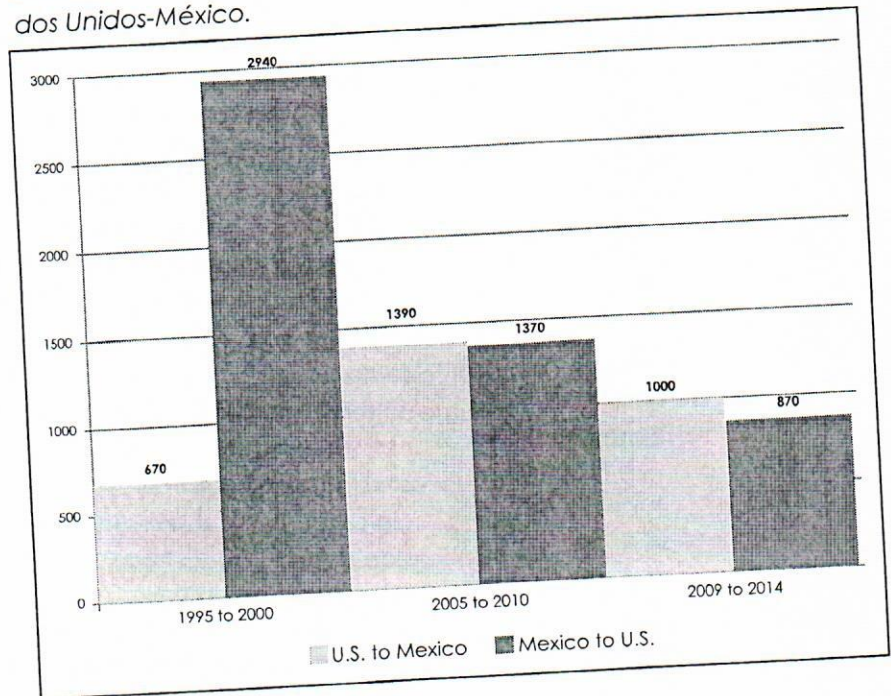


(2000: 22), los cambios de una a otra etapa sugieren que la migración es un movimiento pendular, de apertura de frontera y reclutamiento de trabajadores, pero también de cierre parcial, control fronterizo y deportación, en la medida en que Estados Unidos abre o cierra la puerta según el contexto internacional, 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.

Al respecto, los procesos de transformación que hoy en día está experimentado el patrón migratorio de los mexicanos empezaron 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 signficado 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 (ver Gráfica 1), 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 (ver Gráfica 2) (Alarcón et al., 2009; Passel y Cohn, 2009; Lozano, 2011).

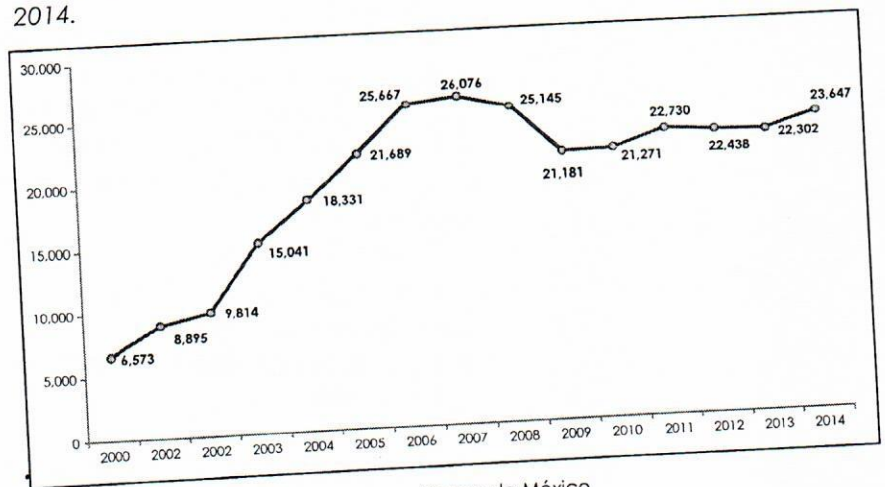


Gráfica 1  
Dinámica de la emigración México-Estados Unidos v/s. retorno Estados Unidos-México.



Fuente: González-Barrera, 2015.

Gráfica 2  
Monto de las remesas enviadas de Estados Unidos a México, 2000-2014.



Fuente: Elaboración propia con base en Banco de México.



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 anti-inmigrante en Estados Unidos? y ¿qué panorama puede advertirse frente a los posicionamientos 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).<sup>1</sup>

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 ya 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 ¿re-

---

<sup>1</sup> 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).



sulta 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 administración del ahora presidente 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 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).

Por lo anterior, según lo advierte 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 proce-



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, 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 automatizados. 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 abandera 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, 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.



Además de los retos 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.

Por lo cual, 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.

En otras palabras, apostar en la migración y las remesas como instrumentos para el desarrollo implica no sólo revalorar los impactos de la migración y crear discursos prometedores sobre el potencial de las remesas, sino crear las condiciones adecuadas para potenciar su uso y promover el desarrollo y crecimiento comunitario. Una tarea que sobra decir, no debe descansar en el migrante, la familia y su comunidad, sino en la intervención política, social y económica de gobiernos responsables y eficientes.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcón, 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. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Arango, Joaquín (2010). La inmigración en tiempos de crisis, en *II Encuentro inmigración, economía, sociedad*, febrero. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Arroyo, Jesús y Salvador Berumen (2001). Potencialidad productiva de las remesas en áreas de alta emigración a Estados Unidos. En Jesús Arroyo, Alejandro Canales y Patricia Vargas (Eds.), *El norte de todos. Migración y trabajo en tiempos de globalización*, UCLA Program on Mexico, PROFMEX, Juan Pablos.
- Banco de México. Ingresos por remesas, [en línea], disponible en [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)
- Binford, Leigh (2002). Remesas y Subdesarrollo en México. En *Relaciones: Estudios de Historia y Sociedad*, El Colegio de Michoacán, vol. XXIII, núm. 90, pp. 115-158.
- Canales, Alejandro (2008). *Vivir del norte. Remesas, desarrollo y pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Población.
- De Haan, Arjan (1999). Livelihoods and poverty: The role of migration - A critical review of the migration literature. En *The Journal of Development Studies*, vol. 36, núm. 2, pp. 1-47.
- De Haas, Hein (2007). *Remittances, Migration and Social Development. A Conceptual Review of the Literature*. United Nations Research Institute for Social Development, Social Policy and Development, Programme Paper Number 34, pp. 1-35.
- De Haas, Hein (2010). Migration and Development: A Theoretical Perspective. En *International Migration Review*, vol. 44, núm. 1. Nueva York: Center for Migration Studies.



- Délano, Alexandra (2013). ¿Un año 'muy positivo' para la migración?. En *Letras Libres*, diciembre, México: Editorial Vuelta. Consultado en <http://www.letraslibres.com/blogs/frontera-adentro/un-ano-muy-positivo-para-la-migracion?page=full> [8 de abril de 2015].
- Durand, Jorge (2000). Tres premisas para entender y explicar la migración México-Estados Unidos, en *Relaciones*, vol. 21, núm. 83, Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Durand, Jorge (2007). Remesas y desarrollo. Las dos caras de la moneda. En Paula Leite, Susana Zamora y Luis Acevedo (Eds.), *Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe*, CONAPO, México, pp. 221-236.
- 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].
- Durand, Jorge, Emilio Parrado y Douglas Massey (1996). Migradollars and Development: A Reconsideration of the Mexican Case, en *International Migration Review*, vol. 30, núm. 2, pp. 423-444.
- Firth, Raymond (1954). Social Organization and Social Change, en *The Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*, vol. 84, núm. 1/2 (January-December), pp. 1-20.
- González-Barrera, Ana (2015). More Mexicans Leaving Than Coming to the U.S. Hispanic Trends: Pew Research Center.
- Hinojosa, Raúl, Albert Jacquez y Paule Cruz (2009). The end of the American Dream for Blacks and Latinos, San Antonio: William C. Velasquez Institute.
- Juárez, Elizabeth (2012). Ser migrante temporal, mexicano católico en Estados Unidos y Canadá, en *Cultura y Religión*, vol. VI, núm. 2, julio-diciembre, Santiago: Universidad Arturo Prat.



- Kothari, Uma (2002). Migration and Chronic Poverty. Institute for Development Policy and Management, Chronic Poverty Research Centre, University of Manchester, Working Paper No. 16.
- 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, 2011, UNAM, Ciudad de México.
- Lozano, Fernando y Fidel Olivera (2007). Impacto económico de las remesas en México. Un balance necesario. En Marina Ariza y Alejandro Portes. *El país transnacional. Migración mexicana y cambio social a través de la frontera*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 119-150.
- 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, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Martin, Philip (2009). The Recession and Migration Alternative Scenario. International Migration Institute / James Martin 21st Century School, Oxford: University of Oxford.
- Massey, Douglas, Jorge Durand y Nolan Malone (2009). *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*. Universidad Autónoma de Zacatecas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Mendoza, Eduardo (2010). *Recesión económica, desempleo y cambios en los flujos migratorios de México hacia los EUA*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Padilla, Juan Manuel y Ana Jardón (2015). *Migración y empleo: re-inserción 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 Evidence, Policy Challenges and Implications*, Washington: Migration Policy Institute.
- Passel, Jeffrey y D'Vera Cohn (2009). *Mexican Immigrants: How many come? How many leave?*. Washington: Pew Hispanic Center.
- Rivera, Liliana y Fernando Lozano (2009). *Encuentros disciplinarios y debates metodológicos. La práctica de la investigación sobre migraciones y movilidades*. México: CRIM-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez, Héctor, (2002). Remesas y pobreza en el contexto actual de la emigración mexicana hacia Estados Unidos. [Documento presentado en la Primera Conferencia Nacional sobre Migración], Guadalajara, México, 23p.
- Secretaría de Gobernación (2014). Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Migración 2014-2018, México: Secretaría de Gobernación.
- 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, New York: Center for Migration Studies.
- Terry, Donald (2007). Las remesas como instrumento del desarrollo, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Multilateral de Inversiones. [Disponible en [www.iadb.org](http://www.iadb.org)], 41p.
- Tuirán, Rodolfo (1997). La migración de mexicanos a Estados Unidos: patrones de continuidad y cambio. En DEMOS, Carta demográfica sobre México, núm. 010, México: UNAM.
- Unger, Kurt y Gustavo Verduzco (2000). Desarrollo de las regiones de origen de los migrantes: experiencias y perspectivas. En Conapo, *Migración México-Estados Unidos*, Opciones de política, pp. 203-225.