

# Migración internacional y desarrollo: oportunidades y desafíos para Zacatecas, México

Rodolfo García Zamora y  
Xochiquetzally Sánchez Barbosa

## La migración internacional hoy

DE ACUERDO con datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se estima que los migrantes constituyen 3 por ciento de la población mundial (cerca de 175 millones de personas). Las bases de datos consideran tanto a migrantes regulares como irregulares aunque el estimado para estos últimos puede ser bajo pues quienes lo son no reportan su estatus.<sup>1</sup>

En ciertos casos, países como Alemania, Italia y Suecia, hubieran experimentado disminución en su población entre las décadas de 1970 a 2000 de no ser por los migrantes (OCDE y la OIM, 2005).<sup>2</sup> Por otro lado, la migración hacia países en desarrollo creció sólo 1.3 por ciento en el mismo periodo. En aquéllos con ingresos altos el fenómeno aumentó de 1980 a 2000 en 2 por ciento anual.<sup>3</sup>

En Estados Unidos, por medio del Acta de Reforma y Control de Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) se otorgó en 1986 el estatus de residente a 2.7 millones de migrantes, además de promover la reunificación familiar, lo cual generó un incremento en la migración irregular o ilegal, generando expectativas para un nuevo plan de amnistía.<sup>4</sup>

Debido a la creciente importancia de la migración internacional, y al efecto de las remesas, distintas organizaciones o instituciones internacionales toman parte en el debate generado por este fenómeno. La Comisión Mundial sobre Migración Internacional proporciona un marco de referencia en el asunto, pues considera que se debe “reconocer y reforzar el

<sup>1</sup>Global Economic Prospects (2006).

<sup>2</sup>*Idem.*

<sup>3</sup>*Idem.*

<sup>4</sup>*Idem.*

papel de los migrantes como factor de promoción del crecimiento económico, el desarrollo y la reducción de la pobreza (...) remesas y migración deben considerarse a manera de complemento de los programas de desarrollo locales aliados en los países de ingreso bajo”.<sup>5</sup>

Entre los organismos que forman parte del debate de la relación migración-remesas-desarrollo, se encuentran el Banco Mundial (BM), la Iniciativa Berna (promovida por el gobierno de Suiza), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales son apoyados por organismos como la Organización de las Naciones Unidas. El interés de los estudios realizados por éstos se inicia con la migración, para terminar con el análisis de los efectos de las remesas.

#### *Banco Mundial*

El Banco Mundial reconoce que la migración internacional se debe a la necesidad que tienen las personas de buscar un mejor nivel de vida, aunque ello implique el abandono geográfico del país de origen. Para el año 2000, se estimó que había 175 millones de migrantes: en Europa más de 50 millones, en Asia 50 millones y en América del Norte 41 millones; los tres países que presentan mayor ingreso de migrantes a nivel internacional son Estados Unidos, Rusia y Alemania.<sup>6</sup>

De acuerdo con el organismo de referencia, como resultado de estos flujos de personas, los inmigrantes lograron incrementos salariales; los países destino se beneficiaron del aumento en la oferta de mano de obra, y los países de origen vieron disminuir las presiones en el sector laboral. Se reconoce, además, que los fenómenos de migración son cíclicos, responden a las diferencias en los ingresos y a las precarias situaciones económicas de los países de origen, lo cual provoca el movimiento de mano de obra de “sur a norte” en busca de mejores oportunidades (Global Economic Prospects, GEP).

Uno de los efectos secundarios de la migración es el envío de remesas. Los países en vías de desarrollo se benefician de ellas, ya que significan un complemento para la economía, reducen las presiones en el mercado

<sup>5</sup>*La Jornada*, 7 de noviembre de 2005.

<sup>6</sup>Véase [www.conapo.gob.mx/mig\\_int/01.htm](http://www.conapo.gob.mx/mig_int/01.htm).

laboral y establecen contacto con los mercados internacionales, al mismo tiempo que facilitan el acceso a la tecnología. Idealmente, las remesas deberían utilizarse en proyectos productivos al tiempo que se convierten en un arma para combatir la pobreza. Según Bourguignon, jefe de economistas del Banco Mundial, el reto consiste en “canalizar plenamente los beneficios económicos potenciales, teniendo en cuenta las consecuencias sociales y políticas que esto implica”.<sup>7</sup>

Para lograr una mejor comprensión de este fenómeno, el BM y el GEP (2006), centran la atención y analizan las políticas que pudieran incrementar el impacto en el desarrollo de las remesas. Como parte fundamental del GEP, se considera prudente la disminución de barreras al envío de remesas, a la vez que se garantice mayor competencia entre las compañías dedicadas a ese servicio; con la finalidad de reducir costos y lograr que aumenten los envíos por estos medios. Además, se hace necesario que los países receptores de remesas presenten un clima financiero estable para poder utilizarlas de manera eficiente, lo cual permitirá, además, que los trabajadores que no migran sean capaces de responder al mejoramiento del mercado laboral (GEP, 2006: 26).

Para el BM, la migración mantiene su peso como herramienta para combatir la pobreza –la cual es la “misión clave del Banco Mundial” según Paul Wolfowitz–, pues genera beneficios para los migrantes, sus países de origen y los países destino (GEP). Así, por medio de reportes como el GEP, el Banco Mundial busca contribuir al debate sobre el tema.

#### *La Iniciativa Berna y la Organización Internacional para las Migraciones*

Organismos internacionales como la OIM y algunos gobiernos como el suizo, han decidido tomar parte activa en el debate sobre migración internacional, pues piensan que “la comprensión y entendimiento a nivel nacional, regional y global de la migración”, además de “la promoción de diálogo entre países que enriquezcan los puntos de vista unilaterales, bilaterales y regionales”, son factores que contribuirían de manera sustancial al debate (The Berne Initiative, 2004).

Con la finalidad de crear la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración (International Agenda for Migration Management),

<sup>7</sup>*La Jornada*, 7 de noviembre de 2005.

la Iniciativa Berna organizó cuatro foros regionales. De ellos se desprende que los flujos migratorios en la actualidad son más diversos y complejos que en épocas pasadas, dada la existencia de migración temporal y circular, así como la creciente contribución de los migrantes a los intercambios culturales, de desarrollo económico y progreso social. En este caso, la migración significa una gran fuerza positiva para los países de origen y destino, amén de los migrantes y sus familias. El reto para los estados es maximizar los efectos positivos y minimizar los negativos para ellos, la sociedad y los propios migrantes.

Uno de los aspectos más importantes considerados por la iniciativa es el hecho de que los estados tienen la responsabilidad de mantener su soberanía, proteger tanto a su población como a su territorio, determinar quién puede entrar o no en él (y por cuánto tiempo). Necesitan desarrollar leyes y políticas de acuerdo con sus necesidades e intereses; resultado de ello son las políticas migratorias restrictivas donde los estados no tienen un sistema basado en la cooperación para la gestión de la migración internacional. Este es un fenómeno transnacional que presenta los mayores retos y oportunidades para los gobiernos en todo el mundo.

La iniciativa propone: *a)* el desarrollo de medidas que regulen la oferta y demanda de recursos humanos ligada a esfuerzos bilaterales o multilaterales que han sido desarrollados en consultas a quienes toman las decisiones; *b)* el uso de esquemas de trabajadores altamente capacitados, así como de aquéllos con baja capacitación, para que respondan a la demanda en el país destino, pero que, a la vez, sustituyan el desempleo en el país de origen; *c)* programas bilaterales que respondan a las necesidades de los países de origen y destino, respetando los derechos y obligaciones de las partes, protegiendo y otorgando acceso consular a los migrantes; *d)* transparencia en la legislación de procedimientos, donde se clasifique a los migrantes, así como en la selección y condiciones para la permanencia; *e)* consultas con organismos nacionales e internacionales en puntos clave para la migración internacional y asuntos relacionados con los migrantes; *f)* desarrollo de mecanismos mediante los cuales la oferta y demanda de trabajo sea controlada y legislada, y *g)* información sobre los derechos de los migrantes, apoyo en el conocimiento de la cultura del país destino y, sobre todo, promoción de la

investigación y el análisis del impacto de los trabajadores migrantes en el mercado laboral local.<sup>8</sup>

Es necesario reconocer en los planes de desarrollo e integración regional la influencia de las remesas y la pertinencia de políticas públicas tendientes a asegurar desarrollo sustentable y crecimiento. Para lograr el éxito de dichas políticas se hace evidente también la necesidad de vincular a secretarías de Estado y organismos nacionales e internacionales para que promuevan las políticas de desarrollo y migración con el objetivo de mejorar el nivel de vida y condiciones de trabajo, incrementar el número de plazas de trabajo y cursos de capacitación, agregando la participación e intercambio de experiencias con otros países y organismos.

En resumen, las remesas son el componente esencial de la economía global de los países de destino y origen de la migración internacional y de la economía familiar, ya que sus flujos benefician no sólo a las familias de los migrantes, sino también a sus comunidades, generando un efecto multiplicador. La iniciativa propone reducir los cobros por envío de dinero y disminuir los costos de las transacciones; establecer un clima favorable para la inversión (políticas económicas, monetarias y tipos de cambio favorables); facilitar el acceso a sistemas bancarios; crear políticas entre bancos e instituciones financieras para facilitar el envío y manejo de las remesas, para que por medio de ellas se evite el lavado de dinero y otras actividades ilegales; y, por último, promover el ahorro y la inversión productiva.

*Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*

La migración internacional se da por la necesidad que tienen los trabajadores de mejorar sus condiciones de vida, saliendo de su país de origen a otro donde consideran que su situación económica sería mejor (obtendrían mayor ingreso). El objetivo es también coadyuvar a que las condiciones de vida de la familia que dejan en sus países de origen sean óptimas; en este caso, el mecanismo de apoyo son las remesas. En el mundo, una de cada 10 personas recibe el dinero enviado por aproximadamente 125 millones de trabajadores.<sup>9</sup>

<sup>8</sup>The Berne Initiative, p. 41.

<sup>9</sup>Terry, 2005, p. 3.

Los casi 12 millones de adultos migrantes que viven en Estados Unidos envían dinero a sus familias de manera regular. Los 45,000 millones de dólares anuales que reciben los distintos países de América Latina y el Caribe son considerados “el mercado de remesas de mayor volumen en el mundo”. Así, las remesas “son consideradas la cara humana de la globalización”, pues las familias “transnacionales” viven en dos países, asimilan dos culturas y contribuyen en ambas economías.<sup>10</sup> No sólo se da un cambio geográfico de las familias sino que, además, se generan otras formas de mantener los lazos sociales y, sobre todo, económicos con el país de origen dentro del país destino.

Los migrantes que envían dinero a América Latina y el Caribe (de 200 a 300 dólares), generalmente lo hacen por medio de empresas internacionales y operadores locales, mientras que el número de bancos que manejan estas transferencias es reducido. Consideramos necesario resaltar que, de acuerdo con Terry, “las personas que envían (dinero) no cuentan figurativamente... (son) invisibles, tanto en el país de origen como en el que están trabajando como migrantes”.<sup>11</sup>

De acuerdo con el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), organismo dependiente del BID, debido a los diferentes sistemas de envíos empleados por los migrantes, es difícil conocer la cantidad exacta de dinero que llega a los diferentes países, tomando como ejemplo los más de 45,000 millones de dólares que fueron enviados a América Latina y el Caribe en 2004. Se considera que los datos emitidos por los diversos bancos centrales son “subestimados”. Organismos internacionales como el BM consideraron las remesas para el mismo periodo en 100,000 millones de dólares más la misma cantidad en “remesas no oficiales”. Estos datos reconocen la necesidad de crear mecanismos que permitan conocer las cifras reales de los envíos y clasificarlas.<sup>12</sup>

### La migración internacional y el desarrollo en Zacatecas

Actualmente es difícil no hablar sobre migración internacional en México, especialmente en un estado como Zacatecas. La larga tradición migrante de la población zacatecana a Estados Unidos no se limita a las

<sup>10</sup>*Ibidem*, p. 5.

<sup>11</sup>*Ibidem*, p. 3.

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 2.

últimas décadas del siglo pasado, sino que se remonta a finales del siglo XIX. Si bien es un proceso que se intensificó en las últimas décadas del siglo anterior, lo que permitió el aumento de la transferencia de remesas fue la formación de importantes organizaciones de migrantes zacatecanos en aquel país y el surgimiento de varias modalidades de proyectos sociales con base en sus donaciones colectivas.

Se considera que la incapacidad de la economía nacional y estatal es factor determinante para la migración, aunque la mayoría de los migrantes zacatecanos no provienen de los municipios o comunidades más pobres. En este caso, la migración obedece no sólo a los problemas económicos del lugar de origen y la mejora de las condiciones que prevalecen en el de destino, sino también a la existencia de las organizaciones migrantes en Estados Unidos (clubes y federaciones de migrantes zacatecanos), las cuales mantienen estrechos lazos con sus comunidades de origen y representan un importante capital social para los nuevos migrantes en su tránsito hacia el país del norte y su inserción en el mercado laboral.

Para entender el fenómeno de la migración internacional zacatecana hay que considerar la situación económica del estado. Desde 1970, su economía ha presentado una disminución en la contribución al producto nacional, que en esa década era de 1.02 por ciento, en 1980 fue de 0.8 y en 1999 de 0.79.<sup>13</sup> El producto per cápita presentó la misma tendencia a la baja hasta llegar a 1999, año en que tuvo un crecimiento de cero por ciento además de la tendencia negativa de la PEA en el mismo periodo.

Tal situación de atraso económico contribuye al aumento de migrantes internacionales hacia Estados Unidos. Tomando en cuenta que la agricultura es el sector más importante en el estado, su participación en la economía estatal no lo refleja. No es nada más la falta de tecnología adecuada y la escasa tierra cultivable lo que afecta de manera negativa el rendimiento de esta actividad; se deben tomar en consideración, además, los fenómenos naturales como las sequías y la disminución en los subsidios, aunado a la importación de productos (influencia de tratados de libre comercio como lo es el TLCAN). Todos

<sup>13</sup>Padilla en García Zamora, 2005, p. 15.

estos son aspectos que influyen negativamente en la estructura productiva de la entidad.

El porcentaje de la población dedicado a los sectores agrícola y ganadero ha disminuido, los salarios son muy bajos y la mayor parte de las personas vive en condiciones de marginación y pobreza. Otro factor determinante es la terciarización de la economía estatal, pues este sector ha aumentado su participación en los últimos años y contribuye con poco más del 40 por ciento del PIB estatal.<sup>14</sup> “Nuestra economía urbana carece de capacidad suficiente para enfrentar las consecuencias laborales de la crisis de la economía rural. De ahí el aumento de la migración: la tasa de migración neta que pasa de -15.2 a -20 por cada millar entre 1990 y 2000.”<sup>15</sup>

En resumen, la economía zacatecana se distingue por ser de las más rezagadas del país, con un producto per cápita bajo. Presenta disminución de la participación del sector agropecuario, el industrial es moderado y fluctuante y el terciario aumenta su participación. Además, se incrementan las desigualdades regionales del estado (reflejadas en la variación del ingreso per cápita por municipios y regiones).

Según el XII Censo Nacional de Población y Vivienda (XII CNPV), 4.1 por ciento del flujo migratorio hacia Estados Unidos se origina en Zacatecas. En cuestión de remesas, el Banco de México estimó que para el año 2000, el estado recibió 4.5 por ciento del total enviado; 295 millones de dólares según el Banco Mundial. Todos los municipios del estado son expulsores de migrantes hacia Estados Unidos en mayor o menor medida.<sup>16</sup>

En el año 2004 se recibieron en el país 16,613 millones de dólares, de los cuales se estima que Zacatecas recibió 442 millones; para el 2005 México alcanzó la suma de 20,000 millones, Zacatecas 495 millones (Banco de México). El aumento en las remesas y su contribución a la economía del país pone de manifiesto su creciente dependencia en algunas entidades. Los beneficios que aportan son considerables pero también tienen un alto costo social y económico, por lo cual no se debe confiar en ellas como factor vital para el desarrollo de las comunidades. “En este

<sup>14</sup>*Ibidem*, p. 19.

<sup>15</sup>*Idem*.

<sup>16</sup>*Ibidem*, p. 25.



sentido, la economía zacatecana es un claro ejemplo de los aportes y limitaciones de las remesas por su larga tradición migratoria.”<sup>17</sup>

De los impactos positivos de la migración internacional, los clubes y federaciones de zacatecanos cumplen una función esencial, en tanto “comunidad transnacional” organizada para ayudar a la realización de proyectos sociales en sus comunidades de origen. Además, en años recientes, se ha hecho patente su deseo de ayudar y participar en la promoción de proyectos productivos con capacidad de impactar “en la producción, el empleo y el desarrollo local y regional”. Ello plantea un enorme desafío en términos de diseñar e implementar una “estrategia transnacional desde abajo del desarrollo local y regional para Zacatecas”.<sup>18</sup>

Históricamente, como sucede con todos los flujos migratorios en el mundo, en un primer momento las remesas enviadas se utilizan para satisfacer las necesidades básicas de la familia, dejando una mínima parte que se destina al ahorro o inversión. La larga historicidad de los clubes zacatecanos en Estados Unidos y su experiencia organizativa explica el caso de los clubes zacatecanos del sur de California en cuanto a “la canalización de remesas colectivas para financiar proyectos de infraestructura social en las comunidades de origen”.<sup>19</sup>

Las comunidades de origen, en general, presentan una mejor situación que las familias y la comunidad en general, gracias a las remesas; sin embargo, existe el riesgo de extrema dependencia de las mismas y de mayor diferenciación social entre hogares receptores y no receptores. La participación de los clubes es de vital importancia, pero tampoco se debe fomentar en los distintos niveles de gobierno una dependencia hacia las remesas colectivas, pues son “complemento de la inversión pública” no sustituto.<sup>20</sup>

Debido a lo anterior se presenta la necesidad de generar una propuesta de desarrollo regional que incluya e involucre a los clubes y federaciones, gobierno (en sus tres niveles), organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones educativas (nacionales e internacionales) y organismos internacionales. Esto, con el objetivo de generar propuestas

<sup>17</sup>García Zamora, 2005, p. 1.

<sup>18</sup>*Ibidem*, pp. 13-14.

<sup>19</sup>*Ibidem*, p. 1.

<sup>20</sup>Torres en García Zamora, 2005, p. 33.

adecuadas y factibles, que con el intercambio de estudios y experiencias se logre una propuesta viable de desarrollo que permita hacer uso de las remesas colectivas como apoyo, pero sin delegar la responsabilidad del desarrollo a los clubes. Es necesario buscar el compromiso de los gobiernos para establecer nuevas políticas públicas de desarrollo regional, en las cuales participen las organizaciones de migrantes como socios estratégicos a nivel social y de proyectos productivos, los cuales no sólo beneficiarán a la comunidad al generar empleos (permanentes) y paliar la migración, sino que también traerán beneficios para el municipio y el estado en general.<sup>21</sup>

La falta de incentivos a la inversión productiva en las comunidades es responsabilidad del gobierno en sus distintos niveles; no sólo es necesario fomentar la inversión social (pavimentar calles, construir caminos, iglesias, etcétera), sino que se deben buscar mecanismos efectivos para llevar a cabo proyectos productivos de impacto regional. “Es fundamental entender el desarrollo como un proceso que reclama la participación conjunta de las instituciones públicas y de todos los actores económicos privados y sociales.”<sup>22</sup>

En el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004 se contemplaron los siguientes aspectos para una política de desarrollo regional: *a)* otorgar un carácter integral y decididamente regional y local a la estrategia de desarrollo; *b)* fomentar la participación activa de los sectores social y privado en el proceso de planeación regional; *c)* realizar las reformas al marco normativo y orgánico para la instrumentación de un Programa de Desarrollo Integral; *d)* crear las condiciones para fortalecer la capacidad de aprendizaje gubernamental, mediante el ejercicio de la planeación y la profesionalización de las instancias encargadas de concretar los diferentes programas; *e)* elaborar un diagnóstico de carencias, rezagos y problemas sociales y productivos de la entidad, identificando las formas específicas en que éstos se expresan a nivel regional y local; *f)* coordinar y promover una planeación de la infraestructura social mediante la jerarquización de centros regionales concentradores de servicios, y *g)* impul-

<sup>21</sup>García Zamora, p. 35.

<sup>22</sup>*Ibidem*, p. 36.

sar la planeación del desarrollo urbano en todos los niveles (vialidad, equipamiento, servicios, etcétera).<sup>23</sup>

Estas buenas intenciones por parte del Ejecutivo estatal del sexenio pasado no fueron más allá de eso, siguieron sin cumplirse las metas, por lo que de acuerdo con las propuestas de García Zamora se necesita que:

- a) se realicen los objetivos y estrategias del plan (podemos considerar de igual forma las propuestas hechas en el plan para este sexenio 2005-2010, respecto al cual se hablará en otro apartado);
- b) se cree un organismo no gubernamental donde la representación del gobierno (estatal, municipal y de representación regional), organismos empresariales, instituciones educativas y las organizaciones migrantes, sea activa en la planeación;
- c) funcionen de manera permanente el Copladez y el Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun) (además de considerar la utilidad de los Comités para la Planeación del Desarrollo Regional, Coplader);
- d) se garantice la representación permanente de los clubes zacatecanos en este tipo de iniciativas;
- e) se promueva la Cámara Binacional de Empresarios Zacatecanos y se aproveche el nicho existente de las comunidades zacatecanas en Estados Unidos para comercializar productos de este estado;
- f) se dé la participación del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología en la investigación y diseño de proyectos;
- g) se promuevan y respalden las iniciativas de creación de microbancos regionales como mecanismos de expansión de los servicios financieros a las más de 4,000 comunidades rurales zacatecanas para la transferencia segura y barata de remesas, la concentración del ahorro local y el financiamiento complementario del desarrollo local, y
- h) se fortalezca la creación de la Fundación para el Desarrollo Integral del Sur de Zacatecas y sus diferentes proyectos productivos y de desarrollo local.<sup>24</sup>

Se debe capitalizar el flujo creciente de remesas al estado asumiendo que éstas son privadas y no llegarán siempre en la misma cuantía. Por ello, es importante que el desarrollo regional y local sea considera-

<sup>23</sup>*Ibidem*, p. 38.

<sup>24</sup>*Ibidem*, pp. 40-41.

do por el gobierno como prioridad estratégica en el futuro de la entidad. Siendo necesario lo siguiente:

- a) Diseñar una política de Estado sobre migración que incluya aspectos legales, derechos humanos, educativos, salud y cultura; con una propuesta para el desarrollo regional y local que capacite sus recursos humanos; que tenga un presupuesto asignado y evite la duplicidad de funciones y donde la integración sea coherente con los objetivos de los proyectos a mediano y largo plazos.
- b) Promoción de políticas de estímulo a la inversión de los migrantes que residen en Estados Unidos, reduciendo el riesgo país, la disminución en las cuotas cobradas por las agencias de envíos y capacitación a empresarios de manera que se generen opciones de inversión en las comunidades de origen y destino.
- c) Mantener y mejorar los programas sociales como el Programa Tres por Uno para Migrantes, pero evitando su corporativización. Ver las posibilidades de avanzar hacia los microproyectos productivos asumiendo las fortalezas y debilidades de las organizaciones migrantes.
- d) Realizar la tipología económica y social de los migrantes radicados en Estados Unidos con el fin de diseñar políticas de inversión, tomando en cuenta los diferentes perfiles de inversionistas. Aprovechar los avances y limitaciones que han tenido en este sentido organismos como Nacional Financiera, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Interamericana para buscar nuevas estrategias que respondan a las propuestas de los propios migrantes.
- e) La creación de fundaciones para el desarrollo deben ser consideradas, ya que facilitarían el intercambio y los lazos entre gobierno, empresarios, clubes y federaciones de migrantes, ONG nacionales e internacionales e instituciones educativas que, comprometidas con el desarrollo regional y local, sean capaces de generar propuestas y proyectos productivos.
- f) Hacer énfasis en la creación y apoyo a microbancos como instrumento de extensión de los servicios financieros al servicio del desarrollo comunitario.
- g) Mantener siempre el respeto a los migrantes y sus iniciativas, ya que son ellos quienes han actuado como soporte de sus comunidades, por lo que se hace necesario incluirlos y hacerlos partícipes de la nueva estrategia de desarrollo.<sup>25</sup>

<sup>25</sup>*Ibidem*, pp. 42-43.

### Migración internacional y obras comunitarias en Zacatecas

Como indicamos antes, en Zacatecas no se cumple con el esquema tradicional de vincular la migración con la pobreza, pues las comunidades migrantes se encuentran entre las de mediano ingreso, a diferencia de la migración nacional, que se caracteriza por emanar de las regiones con menores ingresos. En Zacatecas, la importancia de las remesas, no sólo se limita a los beneficios de las familias que reciben las remesas, sino que sus comunidades se han visto mejoradas con las aportaciones y creación de programas como el Programa Tres por Uno para Migrantes, además del beneficio a la región y a la economía estatal.

La Federación de Clubes de Zacatecanos del Sur de California es el referente necesario para hablar del Programa Tres por Uno para Migrantes. Con el apoyo de los clubes, los migrantes hacían aportaciones para el mejoramiento de calles y la construcción de iglesias, lienzos charros, etcétera, en sus lugares de origen. Así, desde los años sesenta se inició una tradición de cooperación y compromiso de los migrantes hacia sus comunidades y el estado mismo.

En un primer momento, en los años sesenta y setenta, las remesas colectivas eran la única aportación para obras sociales en las comunidades. En la década de 1970 se avanzó hacia un esquema de 1 por 1 (un dólar de los clubes y otro del gobierno estatal). Hacia 1992 surgió formalmente en Zacatecas el Programa 2×1, por medio del cual los gobiernos federal y estatal aportaban un dólar por cada uno de los clubes. Con una inversión de 575,000 dólares, en 1993 se pusieron en funcionamiento los primeros proyectos sociales bajo esta modalidad. En 1999 se generó el Programa 3×1 (cuyo nombre oficial actual es Programa Tres por Uno para Migrantes), en el cual el otro dólar era aportado por los municipios; ese año, con un monto de 5 millones de dólares, se logró que 93 proyectos fueran financiados en 27 municipios del estado.<sup>26</sup>

El avance significativo de las aportaciones logró que al inicio de este siglo se recabaran 6 millones de dólares para financiar 95 proyectos (destacando las becas para estudiantes y los centros de cómputo en los municipios de Monte Escobedo y Jalpa). Para 2001, con 7 millones de dólares, los proyectos ascendieron a 113; en 2002, con 8.5 millones de dólares, el

<sup>26</sup>*Ibidem*, p. 2.

número de proyectos aumentó a 149; para 2003, con la cantidad de 20 millones de dólares, se logró aumentar a 308 proyectos.<sup>27</sup>

La vinculación y compromiso de los clubes de migrantes en el sur de California se manifestó al incrementar su aportación y buscar, además, que el gobierno en sus distintos niveles se involucrara en las obras y proyectos sociales. La finalidad de estas inversiones era lograr que las comunidades (tanto en Zacatecas como en California) mantuvieran lazos estrechos y, sobre todo, que se lograra mejorar el nivel de vida en las comunidades de origen, donde el gobierno había sido incapaz de invertir. En palabras de Iskander, se da un “proceso inédito de aprendizaje social entre los propios migrantes, sus comunidades de origen y los tres niveles de gobierno”.<sup>28</sup>

La experiencia positiva del Programa Tres por Uno ha logrado que en los últimos años, los clubes de migrantes se interesen en querer avanzar hacia los microproyectos productivos. En este sentido, el proceso generado por el Programa Tres por Uno ha sido de mucha utilidad; los migrantes han tenido que dialogar con el gobierno, han aprendido a exigir rendición de cuentas y se ha tenido que lograr un consenso entre gobierno, comunidades y clubes para la realización de los proyectos. Aquí vale la pena destacar que, en general, son los clubes, más que las comunidades, los principales promotores de los proyectos y los actores centrales en la negociación con los tres niveles de gobierno, el seguimiento de las obras y la exigencia en el rendimiento de cuentas. La limitada participación comunitaria, su desorganización y capacitación sigue siendo la parte más débil del programa, junto con lo reducido del presupuesto.

#### **Las organizaciones de migrantes como detonante organizativo comunitario**

La experiencia binacional de organización de los clubes zacatecanos, sobre todo del sur de California (la Federación de Clubes de Zacatecanos del Sur de California, FCZSC, cuenta con 250 clubes miembros), no se debe limitar a su participación como benefactores de proyectos sociales. Su importancia radica en la capacidad de organizarse, buscar el beneficio

<sup>27</sup>*Idem.*

<sup>28</sup>Citada en García Zamora, 2005, p. 2.

de sus comunidades (de origen y destino) y de sus miembros, atraer la atención de los distintos niveles de gobierno, instituciones educativas y organismos nacionales e internacionales, además de lograr que se comprometieran en un proyecto común.

La FCZSC ha desarrollado exitosamente numerosos proyectos sociales entre 1993 y 2005 y ahora busca la manera de invertir en proyectos productivos, para lo cual demanda mejores condiciones de inversión para los migrantes con esa iniciativa. El objetivo principal de la conversión de los proyectos sociales a productivos radica en que los migrantes no sólo quieren mejorar el aspecto (por decirlo de alguna manera) de sus comunidades de origen, sino que buscan una manera efectiva de mejorar la calidad y el nivel de vida en las mismas. ¿Cómo lograr que las familias acostumbradas a recibir determinada cantidad de dinero cada mes, se involucren en un proyecto que necesita de su participación activa?

Debido a la extrema dependencia de las remesas, la federación firmó con el gobierno federal un programa denominado 1×1, destinado a proyectos productivos que buscan generar empleos y ofrecer un sistema bancario a quienes no tienen forma de acceder a servicios financieros. Este programa tiene como finalidad romper con la pasividad de las comunidades, enseñarles que pueden y tienen capacidad de ahorrar para, en un futuro, ser capaces de emprender un proyecto productivo o tener una empresa, y obtener un ingreso fijo.<sup>29</sup>

La Federación reconoce que se requiere de la participación en equipo de las fundaciones, gobiernos y el sector privado –aquí incluiríamos además la participación de las instituciones académicas– con la finalidad de impulsar y aprovechar al máximo las oportunidades que esta experiencia binacional ofrece. Para Efraín Jiménez, “la verdadera filantropía es el regalo de dar desde un trabajador que recoge naranjas en el valle de San Joaquín hasta la persona más rica en el Valle del Silicón”, además de que no se debe olvidar que “la peor arma de destrucción masiva no es una bomba nuclear sino la pobreza en sí misma”.<sup>30</sup> Este migrante, miembro de la federación y zacatecano comprometido con sus comunidades (origen y destino), concluye que el trabajo en equipo y con metas comunes es lo

<sup>29</sup>Efraín Jiménez, presentación en la Universidad de Stanford, 2005, en 222. federación zacatecana.org, página consultada el 3 de septiembre de 2006.

<sup>30</sup>*Idem.*

que puede hacer la diferencia y ayudar a los países pobres a dejar su estado de atraso alrededor del mundo. No sólo la federación ha demostrado su compromiso, sino que la fuerza adquirida en los últimos años respaldó la creación del Frente Cívico Zacatecano y, con esto, luchar por modificaciones a la Constitución con el fin de permitir a migrantes zacatecanos ser nombrados en puestos de elección popular sin que sean residentes de tiempo completo en el estado. La nueva ley migrante ha permitido que se cuente con diputados y alcaldes migrantes en el estado. Con ello, se puso de manifiesto el interés político y la necesidad de sentirse representados y no utilizados. Según Carmen Ribota, migrante radicada en Milwaukee que estuvo en Jerez durante las elecciones para presidente municipal –donde el candidato ganador fue el migrante Andrés Bermúdez–, “ayudamos a mantener la economía, merecemos una voz y un voto”.<sup>31</sup>

Con la experiencia obtenida por medio del Programa 3×1 y las evaluaciones realizadas por los clubes, se tomó la decisión de apoyar proyectos productivos mediante la organización y capacitación en ambos lados de la frontera. Orozco reconoce que los clubes migrantes y su aporte al desarrollo local influyen en la capacidad de desarrollo institucional, de asociación y colaboración, en la naturaleza organizativa y en la duración de los proyectos y sus impactos.<sup>32</sup> De no existir su iniciativa, quizás hoy no se estaría considerando el cambio del 3×1 a proyectos productivos.

Sin embargo, de acuerdo con el mismo autor, el dinero aportado por los clubes migrantes es mayor que los recursos públicos invertidos en muchas de las comunidades. Además, no se ha logrado que clubes y gobierno coincidan en los proyectos apoyados (dado que las prioridades son diferentes) ni que las comunidades se involucren de manera activa en la elaboración, construcción y seguimiento de los proyectos, lo cual es una fuerte limitante.

Hay que tener en mente que la lección más importante de los programas como el 3×1, no es la aportación de dinero por los migrantes, sino su habilidad y capacidad de organización. En un primer momento fueron clubes concebidos en Estados Unidos para mantener sus nexos con la gente de sus comunidades, tenderse la mano en situaciones críticas, para

<sup>31</sup>*La Jornada*, Sección Masiosare, 7 de noviembre de 2004.

<sup>32</sup>En García Zamora, 2005, p. 2.



luego desde sus comunidades de destino comenzar a financiar proyectos sociales en las de origen: esta organización transnacional es la que se debe tomar en consideración como aspecto central en las estrategias de desarrollo futuras.

De lo anterior se desprende que los clubes y las comunidades deben cambiar su mentalidad, ya que los primeros no deben asumir que es su obligación aportar o lograr el desarrollo de sus comunidades; mientras que las segundas deben dejar la cómoda pasividad de quien sabe que en determinada fecha va a recibir su dinero y, en cambio, tomar las riendas del desarrollo de su comunidad de manera activa. Es prioritario hacer a un lado el paternalismo migrante, cambiarlo por una mentalidad de responsabilidad donde el reto es lograr que coincidan las propuestas de las comunidades, migrantes y gobierno, aprovechar la capacidad de organización de los clubes e impulsar los proyectos que tengan impacto comunitario, regional y estatal.

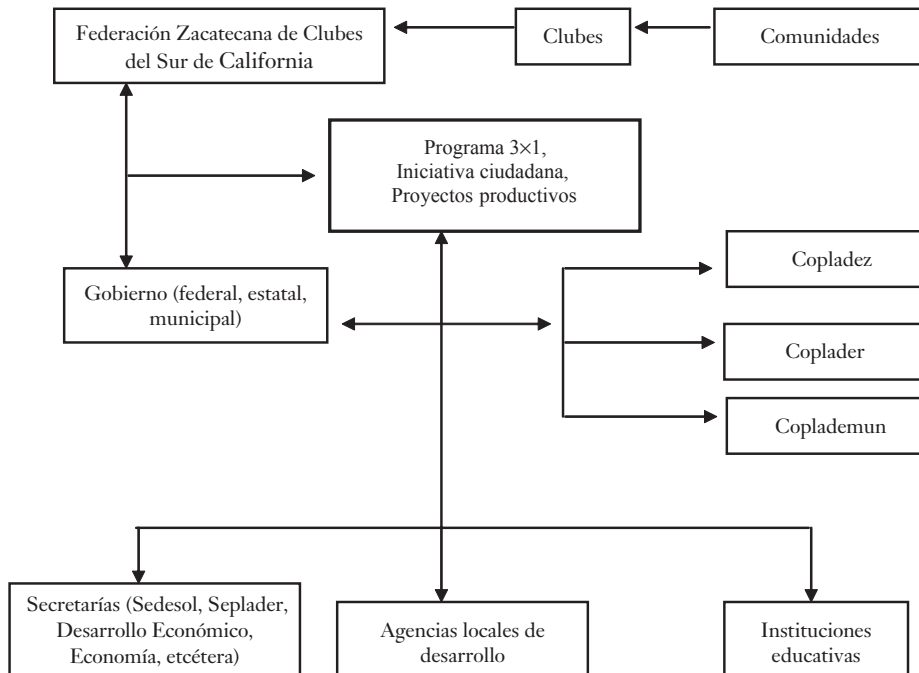
Los clubes migrantes han sido y son parte fundamental del desarrollo regional; el flujo de dinero en forma de remesas y las remesas colectivas, son muestra de que la organización es la base del éxito de cualquier iniciativa. El surgimiento de iniciativas de una comunidad binacional no debe tomarse como permanente, pues si el gobierno no se compromete y logra involucrar a las comunidades, el desencanto de los migrantes se puede reflejar en una disminución del envío de remesas colectivas. Los migrantes son la base central de esta oportunidad de desarrollo.

#### **El desafío de una política de Estado sobre migración y desarrollo en Zacatecas**

Tomando en cuenta lo expuesto en los apartados anteriores, podemos adelantar que el desafío más grande al que se enfrenta el gobierno de Zacatecas es establecer por vez primera una política de Estado sobre migración y desarrollo regional, que integre a todos los actores sociales, en especial las comunidades de origen y sus organizaciones de migrantes.

Las iniciativas que se originaron con base en las necesidades detectadas en las comunidades, la organización de los clubes (recolectar fondos para llevar las obras a cabo) y las gestiones de la federación, dieron inicio a programas como el Programa Tres por Uno para Migrantes y en su

## ESQUEMA DE OPERACIÓN FZCSC-GOBIERNO-3×1



momento a los proyectos productivos. Para lograr que los proyectos tengan el visto bueno y el apoyo del gobierno (en sus diferentes niveles) se debe contar con la participación de las distintas secretarías involucradas en el desarrollo. Pero además, es necesario que se dé su inclusión en el esquema de las agencias locales y de las instituciones educativas.

Este esquema funciona en teoría, basándose en las iniciativas migrantes, el apoyo gubernamental y los planes de desarrollo, y la conjunción de distintos elementos involucrados o interesados en el desarrollo no sólo comunitario sino estatal. En la práctica, la situación dista de parecerse a la descrita en el diagrama: hay poca o nula planeación estatal, la participación de las comunidades de origen es escasa, hay poca colaboración con los tres niveles de gobierno, reducida colaboración con otras secretarías de gobierno, poca intervención de las instituciones educativas, marginal participación de organizaciones no gubernamentales e inexistencia de las agencias de desarrollo local.

El gobierno estatal, a través de su Plan 2005-2010, a nivel declarativo resalta la importancia de las remesas así como la necesidad de implementar y llevar a cabo proyectos de desarrollo locales, comunitarios y regionales, con el fin de disminuir los niveles de pobreza y aprovechar el efecto multiplicador que por la recepción de ellas se tenga. Además, reconoce que se debe tener la participación de organismos locales e instituciones educativas con el fin de generar proyectos viables que sean apoyados por los migrantes.

Las secretarías deben participar en forma activa y mantener informes de lo que cada una está llevando a cabo para evitar la duplicidad de funciones. En este punto debemos hacer notar que para la creación de proyectos productivos no se cuenta con asesoría básica para los solicitantes (esto es, tienen formatos establecidos y sólo proporcionan capacitación técnica en algunos casos); algunas propuestas son enviadas o canalizadas a una o más secretarías; hay demasiada burocracia y los trámites son muy largos. Sin embargo, hay algunos avances, como en la Secretaría de Desarrollo Económico, que ha mejorado sus tiempos al aceptar y tramitar los proyectos en menos de tres días.

La coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal no es sencilla, además de que se debe buscar la mejor manera de solucionar las diferencias en cuanto a los intereses específicos de cada una. Es preciso mantener como centro de atención las políticas de desarrollo y la manera de facilitar que los proyectos productivos sean de alto impacto social; no es suficiente con querer “changarrizar” la economía (sin mayores resultados que en el discurso). Se requiere una política de abajo hacia arriba, que surja por el interés que tienen las comunidades de salir adelante, no de una imposición surgida de lo que se considera una decisión óptima tomada desde el escritorio, pero que desconoce la realidad de las comunidades.

Los organismos internacionales coinciden en la necesidad que hay de articular la participación de las organizaciones migrantes, estados y gobiernos, instituciones educativas y organismos nacionales e internacionales que tengan como finalidad el desarrollo de las comunidades y sus efectos en la región. Utilizar las remesas como parte de la ecuación, sin que esto implique para los gobiernos delegar la tarea del desarrollo a los migrantes que tuvieron que salir buscando lo que en sus estados no encontraron o no les era satisfactorio.

*Plan Estatal 2005-2010*

En el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 se reconoce la importancia que tienen los migrantes y las remesas, así como la necesidad de buscar medios para financiar proyectos productivos, acudiendo a los clubes de migrantes que han demostrado estar comprometidos con sus lugares de origen, y así aprovechar esas comunidades y esa disposición en Estados Unidos para exportar productos zacatecanos.

Las estrategias propuestas son: promoción de proyectos de desarrollo local; desarrollo equilibrado de las regiones; participación ciudadana en el fomento al desarrollo local; participación de todos los actores para alcanzar el desarrollo comunitario; creación de agencias de desarrollo local (consejos locales de desarrollo, representación del gobierno, académicos, empresarios, trabajadores y líderes comunitarios); aportación de los migrantes a sus comunidades (fomentando inversiones sociales y productivas enviadas a los consejos municipales, a la vez que vigorizan nexos con las comunidades de origen, transparencia en el uso y asignación de los recursos); promover e incentivar la participación de los migrantes en programas y proyectos de desarrollo económico local y regional de alto impacto; fortalecimiento del impacto de las remesas en la economía familiar; coordinación de los gobiernos estatal y municipal para generar desarrollo local y reforzar a los municipios en su capacidad de gestión de desarrollo (PED).

*Ley de Planeación de Desarrollo del Estado de Zacatecas (Seplader)*

Esta ley dada a conocer en el *Periódico Oficial* del gobierno de Zacatecas el 7 de mayo del 2003 propone hacer de la planeación para el desarrollo una política con enfoque social, mediante la implementación de medidas que tiendan a procurar el bienestar y desarrollo de los sectores desprotegidos, con programas que fortalezcan el desarrollo integral y coadyuven a superar los rezagos sociales, asegurando el pleno respeto a la naturaleza en la ejecución de las acciones que de ella se deriven; dar, además, una mayor apertura a la participación de la sociedad civil; considerar espacios para la equidad de género y privilegiar la atención a los grupos más vulnerables, incluyendo aspectos para el desarrollo sustentable, la prospectiva en la planeación y mecanismos de financiamiento para el desarrollo (LPDEZ).

Como complemento y mecanismos de ayuda para cumplir con lo estimado en la ley, se establecen: el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo del Estado de Zacatecas (Sipladez); Comité de Planeación para el Desarrollo (Copladez); Comité de Planeación para el Desarrollo Regional (Coplader); Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun); Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (Seplader); Subcomité Coordinador de las Áreas de Planeación (Subcocopla); Consejo de Desarrollo Municipal (CDM); Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y Programa Operativo Anual (POA).

Se definen ahí como planeación del desarrollo las acciones tendientes a promover, coordinar, concertar y orientar la actividad económica y social al aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la entidad en beneficio de su población.

### Conclusiones

1. A nivel mundial la emigración internacional y las remesas familiares están contribuyendo a paliar los problemas macroeconómicos de los principales países receptores de remesas y aumentar el bienestar en los hogares receptores; las organizaciones de migrantes más consolidadas pueden cumplir el papel de aliados estratégicos en futuras estrategias de desarrollo local y regional.

2. Los países con mayor importancia como origen de la migración internacional requieren hacer una redefinición de sus políticas económicas, que en gran medida son la causa principal de esos crecientes flujos migratorios internacionales, para poder capitalizar sus aspectos positivos y reducir sus aspectos negativos. Deben, además, hacer una redefinición del Estado-nación, sus estructuras e instituciones, reconociendo la transnacionalidad de sus respectivas naciones y la necesidad de diseñar nuevos programas e instrumentos que integren a la población en el exterior en un nuevo proyecto nacional con equidad, bienestar y democracia. No se puede pretender seguir gobernando a países como México, con estructuras gubernamentales de mediados del siglo anterior, pensando que la nación sigue acotada por las fronteras nacionales.

3. Lo anterior es plenamente vigente para el caso de México. Por otra parte, su clase política, como la de la mayoría de América Latina, debe superar el espejismo de acceder al desarrollo económico con las

remesas y los tratados de libre comercio. Éstos profundizan las crisis de esas economías y destruyen su estructura productiva aumentando la migración masiva al exterior. Las remesas no serán eternas y el despoblamiento crece en los diferentes países, en particular, en distintas regiones de México. Por ello, urgen nuevas políticas públicas de fortalecimiento del mercado interno, la estructura productiva nacional y el desarrollo regional y local. Ello implica establecer en México una política de Estado sobre migración y desarrollo regional, integral y de largo plazo.

4. En los estados de larga tradición migratoria internacional como Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Zacatecas, debido a la importancia del fenómeno en cuanto a su impacto demográfico, la generación de riqueza generada transnacionalmente por sus poblaciones, la importancia y potencia de las organizaciones migrantes y el peligro de un despoblamiento masivo (en Zacatecas, entre 2000 y 2005, el despoblamiento creció de 34 a 45 municipios de un total de 58), urge generar políticas de Estado sobre migración y desarrollo que permitan capitalizar sus aportes y reducir sus costos en una estrategia alternativa de desarrollo local y regional. Simultáneamente desde el centro-occidente debe existir presión para que se diseñen nuevas políticas públicas del mismo tipo de carácter nacional.

5. Hasta ahora, en esos estados y en todos los demás con migración internacional relevante, los gobiernos estatales se limitan a actividades asistenciales, de festejos, proselitismo político y, en el mejor de los casos, de promoción del Programa Tres por Uno para Migrantes con el fin de aumentar la obra pública con los recursos migrantes. Pero no existen ni políticas, ni programas, ni instituciones de primer nivel, con personal calificado y los recursos técnicos y económicos para incorporar a las comunidades de origen y a los migrantes en una estrategia integral y de largo plazo que articule la migración y el desarrollo. Urge un cambio en la cultura política de la clase gobernante nacional, que sea incluyente, desde abajo y con un enfoque transnacional, que permita que las nuevas políticas públicas de desarrollo se diseñen, apliquen y sean evaluadas por la sociedad civil transnacional y el conjunto de los actores sociales.

6. En los estados mencionados, y en todos los demás, la acción gubernamental sigue la misma inercia burocrática y vertical de los últimos 50 años de simplemente administrar los programas federales y la

promoción del gobernante en turno. Los congresos estatales resultan una simple dependencia más de los ejecutivos estatales, la planeación no existe o es sólo un ritual para cumplir las exigencias presupuestales de la Federación. La sociedad civil en general, los migrantes y sus comunidades de origen, están excluidas de la planeación, de la definición de programas, la realización de proyectos y su evaluación. Se requiere una planeación participativa, desde las comunidades y municipios, la articulación de los tres niveles de gobierno y la fiscalización permanente de todos los recursos públicos.

7. Existen estados como Zacatecas, donde, declarativamente, los planes estatales de dos sexenios, 1999-2004 y 2005-2010, ubican a la migración y a los migrantes como un sector estratégico para el desarrollo, pero no existen programas específicos para ello, se carece de planeación económica y de articulación de los tres niveles de gobierno. Tristemente, las buenas intenciones de los planes no han pasado del papel. La delicada situación del país exige pasar de la retórica y la simulación a la planeación participativa desde abajo, incluyendo a todos los actores sociales nacionales y transnacionales. Los comités estatales para la planeación deben integrar a todos esos actores, a todos los niveles de gobierno y, en particular, a la comunidad transnacional de los migrantes a ese nuevo tipo de planeación.

8. Una nueva estrategia de desarrollo regional y local que integre a la migración, los migrantes y sus comunidades de origen debe tener un enfoque multidimensional, de género y de cultura, que integre a los ancianos, niños y jóvenes al medio ambiente y a los retos que presenta la segunda generación de mexicanos nacidos en Estados Unidos.

9. Todo lo anterior no podrá obtenerse sin una creciente democratización del país y una mayor civilidad de la población transnacional, que responsablemente exija sus derechos económicos, sociales y políticos bajo un nuevo proyecto de país, de desarrollo, de Estado-nación, que asuma que la migración internacional forma una parte sustancial del presente y futuro de México.

#### Bibliografía

DELGADO WISE, R. y Margarita Favela (coords.), *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*, México,

- Cámara de Diputados-UAZ-UNAM-CIICH-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- Foreign Affairs en Español*, vol. 5, núm. 3, México, ITAM, 2005.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo, *El Programa 3×1 y los retos de los proyectos productivos en Zacatecas*, doctorado en estudios del desarrollo, México, UAZ, 2005 (inédito).
- , *Migración, remesas y desarrollo. Los retos de las organizaciones migrantes mexicanas en Estados Unidos*, doctorado en estudios del desarrollo, México, UAZ, 2005.
- GLOBAL ECONOMIC PROSPECTS, *Economic Implications of Remittances and Migration 2006*, Washington D.C., The World Bank, 2006.
- Ley de Planeación para el desarrollo del estado de Zacatecas, Decreto núm. 229, Zacatecas, 2003.
- Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010*, Zacatecas.
- TERRY, Donald F., “Para mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, núm. 3, México, ITAM, 2005.
- THE BERNE INITIATIVE, *International Agenda for Migration Management. Common understandings and effective practices for a planned balanced and comprehensive approach to the management of migration*, Suiza, IOM, 2004.

#### Sitios en Internet

- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, [www.conapo.gob.mx/mig\\_int/01.htm](http://www.conapo.gob.mx/mig_int/01.htm)
- FEDERACIÓN ZACATECANA, [www.federacionzacatecana.org/index.php?sectionName=home&subSection=new&story\\_id=217](http://www.federacionzacatecana.org/index.php?sectionName=home&subSection=new&story_id=217)
- La Jornada*, [www.jornada.unam.mx/2004/07/11040f2con.html](http://www.jornada.unam.mx/2004/07/11040f2con.html)
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)