

Primera parte

**México**



# Migración, políticas públicas y desarrollo en México: problemática y desafíos

Raúl Delgado Wise y  
Humberto Márquez Covarrubias

## Introducción

MÉXICO SE SITÚA en la actualidad como uno de los principales países de emigrantes del mundo. Bajo el influjo del proceso de integración económica de América del Norte, la migración México-Estados Unidos crece a ritmos acelerados y experimenta significativas transformaciones que dan cuerpo a una dialéctica particular. Por un lado, se generan dinámicas regresivas (pérdida de trabajadores calificados, progresiva dependencia de las remesas, desarticulación y estancamiento productivo, inflación, desintegración familiar, profundización de desigualdades sociales, etcétera) que convergen, progresivamente, en una creciente y preocupante tendencia al despoblamiento y abandono de actividades productivas en las zonas de fuerte migración. Por otro lado, y en contraposición con el curso anterior, la evolución del fenómeno cristaliza en un complejo y dinámico tejido de relaciones transnacionales, cuyo grado de desarrollo y madurez deriva en la emergencia de nuevos sujetos sociales que –a través de su organización, prácticas y proyectos– se perfilan como agentes del desarrollo de sus lugares de origen.

En el corazón de esta compleja y multivariada problemática subyace la profundización de las desigualdades y asimetrías entre México y Estados Unidos. A este respecto, postulamos que el modelo de integración económica imperante se fundamenta en el papel nodal asignado a la fuerza de trabajo mexicana –tanto la que labora en el país como allende las fronteras– en el proceso de reestructuración industrial estadounidense. Postulamos, asimismo, que en tal escenario entra en juego al unísono el vigor y el contraste entre lo que se puede visualizar como transnacionalismo “desde arriba”, expresado en una estrategia que responde a los intereses del gran capital estadounidense, y el transnacionalismo “desde abajo”,

encarnado en las prácticas de los migrantes y sus organizaciones vinculadas con sus contrapartes en el país. El transnacionalismo desde abajo abre no sólo espacios de resistencia, sino que perfila también rutas para repensar y avanzar hacia un desarrollo alternativo. El campo de posibilidades es resultado del interjuego y confrontación de ambas perspectivas.

Lo anterior plantea un doble desafío para las políticas públicas: de un lado, reconocer la importancia estratégica de la migración en tanto problema y potencialidad y; del otro, repensar el proceso de desarrollo con el concurso de los migrantes. Al plantear la necesidad de diseñar políticas públicas en materia de migración y desarrollo no pretendemos ingenuamente sugerir que el Estado mexicano las adoptará como suyas a sabiendas de que sigue una agenda neoliberal que abona al proceso de integración vigente. Más bien nuestro planteamiento se refiere a un proceso social en ciernes que se nutre y reclama a la vez la participación de múltiples actores políticos, sociales y económicos interesados y comprometidos con el desarrollo del país.

El propósito central de este trabajo es incursionar en el análisis de las cuestiones planteadas. Nos interesa ante todo reflexionar acerca de la problemática y perspectivas que encierra la dupla migración-desarrollo en el contexto actual de la integración México-Estados Unidos, haciendo un breve balance de las políticas públicas en la materia. Bajo estas grandes premisas, el trabajo se organiza en cinco apartados. En el primero, se ofrece una breve caracterización de la modalidad de integración de México a la economía de Estados Unidos, que toma lugar bajo la égida neoliberal. En el segundo, se da cuenta de los principales rasgos que dibujan la escalada reciente del fenómeno migratorio. En el tercero, se describe la dinámica contradictoria que se genera entre el modelo de integración económica y la migración internacional. En el cuarto, se analizan críticamente las políticas públicas en materia migratoria y el papel que en este ámbito desempeña el migrante en su calidad de objeto-sujeto. Y para finalizar se presentan algunas conclusiones generales.

#### **Breve contextualización: las dinámicas del proceso de integración**

México suele ser considerado un caso exitoso de integración económica merced a su política exportadora de manufacturas (CEPAL, 2002): es la primera potencia exportadora de América Latina y la decimotercera del

mundo. La aplicación rigurosa, incluso fundamentalista, del recetario neoliberal, apuntalada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) contribuye a que el país sea una de las economías más abiertas (Guillén, 2001), aunque su plataforma de exportación esté prácticamente volcada hacia Estados Unidos. El perfil exportador supuestamente avanzado del país se expresa en que los bienes manufacturados significan 90 por ciento, de los cuales los llamados bienes “difusores de progreso técnico” representan 39.4 por ciento (CEPAL, 2002; Cimoli y Katz, 2002).

La visión optimista de esa integración, que se corresponde con la noción de “regionalismo abierto” difundida por la CEPAL (CEPAL, 1994; Baumann *et al.*, 2002), no es sino una perspectiva distorsionada de la realidad. En efecto, el análisis del nuevo perfil exportador de México evidencia el elevado dinamismo y el peso específico de las maquiladoras,<sup>1</sup> cuyas exportaciones se multiplicaron 26 veces entre 1982 y 2004, hasta alcanzar en el último año una proporción superior a la mitad (87,548 mdd) del total de las exportaciones manufactureras (158,809 mdd). Por añadidura, se advierte un proceso de “maquilización disfrazada” en otros rubros de la exportación manufacturera, como es el caso de la industria automotriz (Cypher, 2004; Delgado Wise, 2004; Fujii, 2000; Carrillo y Ramírez, 1997; Carrillo, Mortimore y Estrada, 1998). Tómese en cuenta que la participación de las importaciones temporales en el total de las exportaciones fue de casi 80 por ciento en la última década, entre 1993 y 2000 (Dussel, 2003). Otro componente importante de esta dinámica es el desproporcionado comercio intrafirma, mismo que se estima en el orden de 65 a 75 por ciento (Arroyo, 2003; Durán y Ventura-Dias, 2003; Baker, 1995). El esquema de producción compartida, consustancial al comercio intrafirma, no conlleva utilidades igualmente compartidas, amén de que los precios de exportación son fijados artificialmente por las mismas empresas sin declarar utilidades. Bajo esa argucia se transfieren ganancias netas al exterior, al tiempo en que se subsidian los empleos generados con cargo a la economía mexicana. Como se comprenderá, el modelo exportador mexicano en los hechos contraviene la idea de libre

<sup>1</sup>La maquila es concebida como una planta de ensamble asociada a procesos productivos internacionalizados con casi nula integración a la economía nacional. Se caracteriza, en este sentido, por importar la mayoría de sus insumos, vender la mayor parte de su producción al extranjero (Dussel, 2003; Dussel, Galindo y Loría, 2003) y reducir su impacto dinamizador a una derrama salarial raquítica.

juego de las fuerzas del mercado pregonada por la ortodoxia neoliberal, y lo que es peor: prohija un saqueo de recursos de inversión que de otro modo dinamizarían la economía mexicana.

Sobra decir que la fragilidad y volatilidad estructural del dinamismo exportador está sujeta a los vaivenes de la economía estadounidense y, ante todo, de los avatares de una ventaja comparativa estática y de corto plazo, como es el caso de descansar en la fuerza de trabajo barata. En fechas recientes, México experimentó una importante caída en el crecimiento de la exportación manufacturera debido a factores como la pérdida de dinamismo de la economía de Estados Unidos y al ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (Huerta, 2004). Aun cuando a partir de los noventa la maquiladora se consolida como el centro del modelo exportador mexicano, en razón del crecimiento observado en términos de ocupación y producción (Fujii, Candaudap y Gaona, 2005), experimenta un cierto retraimiento desde finales de 2000 debido al descenso de la demanda estadounidense y la competencia de países con salarios más bajos que México, como China y Centroamérica, que propiciaron la reubicación de las maquiladoras y el crecimiento relativo de los salarios en las maquiladoras instaladas en México (De la Garza, 2004).

#### INDICADORES DE CRISIS DE LA MAQUILA

<i>Indicador</i>	2000	2001	2002	2003
Personal total ocupado	1'291,232	1'198,942	1'071,209	1'062,105
Número de establecimientos	3,598	3,630	3,003	2,860
Tasa de crecimiento del volumen físico de producción	13.8	-9.7	-9.1	-1.0
Tasa de crecimiento de productividad	0.9	-2.8	1.7	-0.1
Exportaciones (millones de dólares)	79,467	76,881	78,098	77,476
Inversión extranjera en maquiladoras (millones de dólares)	2,983	2,172.2	2,043.5	1,961.1

Fuente: De la Garza (2004).

Para entender el proceso de integración de México a Estados Unidos es necesario develar aquello que en realidad exporta el país y desmitificar la idea de que México posee un boyante sector manufacturero exportador, pues como quedó dicho, está articulado en realidad por el comercio

intrafirma, preponderantemente del sector maquilador. Ello implica que la sustancia de lo que exporta el país sea, en el fondo, fuerza de trabajo sin que ésta salga del país (Tello, 1996). De aquí que tras el velo del supuesto avance del crecimiento exportador manufacturero,<sup>2</sup> se encubra el achicamiento de una parte de la economía mexicana, a la que se le reduce y compele a fungir como reserva laboral para el capital foráneo, principalmente estadounidense.

Adicionalmente, la modalidad de integración económica subyacente en el modelo exportador se sustenta en una serie de medidas de política macroeconómica que, como contraparte, ha traído consigo:

- a) un estrechamiento del mercado interno del país;
- b) el cierre y desmantelamiento de numerosas empresas orientadas a ese mercado (con su impacto destructivo sobre los encadenamientos productivos internos), y
- c) un incremento de la pobreza y marginación social, acompañados de una drástica disminución del mercado laboral formal del país (Villarreal, 2004).

Existe, por tanto, una insoslayable relación entre la modalidad de integración y la migración laboral internacional. En este sentido, se trata de una modalidad de integración asociada estructuralmente al explosivo crecimiento que experimenta la exportación directa de fuerza de trabajo de México hacia Estados Unidos vía migración laboral, además de que imprime un sello peculiar a la naturaleza del intercambio comercial entre ambas naciones. En uno y otro casos implica una pérdida inapreciable para el país. La maquila implica la transferencia neta de ganancias al exterior,<sup>3</sup> en tanto que la migración entraña no sólo una transferencia de los

<sup>2</sup>Cabe precisar que, además de fuerza de trabajo (que constituye la principal mercancía de exportación del país, con una contribución neta a la balanza comercial de 36,000 millones de dólares en 2004), México exporta recursos naturales (principalmente petróleo crudo) y activos (provenientes, sobre todo, de la privatización de empresas públicas). Hacia esto último se ha dirigido el grueso de la inversión extranjera directa (IED), poniendo de relieve no sólo el carácter no productivo de este tipo de inversión, sino su denodada contribución a los procesos de concentración y centralización de capital de las grandes empresas transnacionales.

<sup>3</sup>Más aún, el impacto multiplicador de la derrama salarial tiende a ser muy exíguo debido a que el grueso de la maquila opera en la franja fronteriza y mucho del consumo familiar se realiza en Estados Unidos, al mismo tiempo en que los grandes almacenes estadounidenses captan una buena tajada del consumo que se realiza en México mediante el uso de las remesas que los migrantes envían a sus familiares.

costos de reproducción y calificación de la fuerza laboral implicada, sino que, de manera todavía más importante, priva a la economía mexicana de la principal mercancía para la acumulación de capital.<sup>4</sup>

### La nueva dinámica migratoria México-Estados Unidos

No podemos perder de vista que en términos generales el fenómeno de la migración internacional posee una simiente histórica que involucra causas económicas, políticas, sociales y culturales (Castles, 2003). Si bien la migración laboral México-Estados Unidos es un fenómeno que se remonta a finales del siglo XIX, en su fase actual se caracteriza por exhibir un dinamismo sin precedentes, particularmente a partir de la puesta en marcha del TLCAN.<sup>5</sup> El desbordante crecimiento de la población nacida en México y de origen mexicano que reside en Estados Unidos –como expresión de la escalada exponencial del fenómeno migratorio– puede apreciarse, con nitidez, en la gráfica 1.

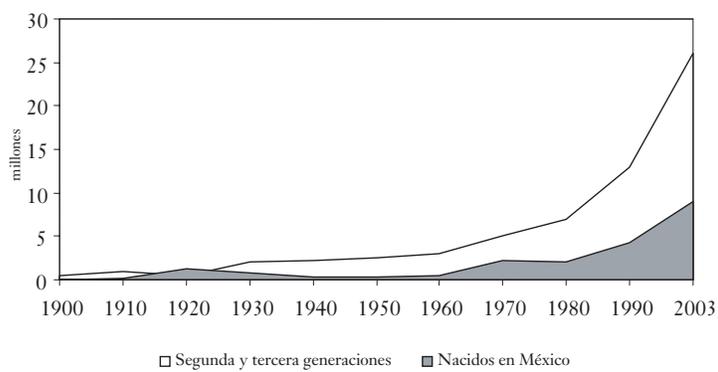
Los datos que siguen dan cuenta de las proporciones alcanzadas en la actualidad por este fenómeno:

- Estados Unidos es el país con los niveles más elevados de inmigración en el mundo (absorbe 20 por ciento). En el contexto de Estados Unidos, el con-

<sup>4</sup>Quizás lo que mejor sintetiza el carácter extremadamente restringido que bajo las circunstancias descritas adquiere el proceso de acumulación de capital en México, sea la despiadada transferencia de excedentes que lo acompaña. Se estima (Saxe-Fernández y Núñez, 2001) que el monto total de excedentes transferido –principalmente hacia los EU– en las dos últimas décadas asciende a 457 billones de dólares (a precios constantes de 1990). La contundencia de esta cifra cobra su verdadera dimensión si se considera que América Latina figura como la primera región tributaria del mundo subdesarrollado y que, en el contexto latinoamericano, México se sitúa a la cabeza.

<sup>5</sup>El proceso de integración instrumentado con el advenimiento de las políticas neoliberales en México, y reforzado con la firma del TLCAN, tenía el propósito supuesto de “Contribuir al desarrollo y la expansión armoniosa del comercio mundial y servir de catalizador para una cooperación internacional más amplia” (TLCAN, 1994). Al comparar el modelo de integración de América del Norte con el que tiene verificativo en Europa, se echa de menos no sólo la ausencia de una política de desarrollo de las zonas más desfavorecidas, sino la férrea obsesión por controlar la frontera sur de Estados Unidos en consonancia con su agenda de seguridad, algo muy distinto a la Unión Europea donde se propone el libre tránsito de mercancías, incluyendo la fuerza de trabajo, en calidad de ciudadanos europeos prescindiendo de su nacionalidad (Alba y Leite, 2004).

GRÁFICA 1  
POBLACIÓN DE ORIGEN MEXICANO  
EN ESTADOS UNIDOS



Fuente: Conapo, 2004.

tingente de inmigrantes mexicanos constituye el núcleo mayoritario (27.6 por ciento) (Conapo, 2004a).

- La población de origen mexicano que reside en Estados Unidos se estimó, para 2004, en 26.6 millones de personas, entre emigrantes –documentados o no– nacidos en México (10.2 millones) y ciudadanos estadounidenses de ascendencia mexicana. No hay otra diáspora en el mundo de tal magnitud (Conapo, 2004a).

- En 2004 se calculó un promedio anual de 400,000 mexicanos que abandonaron el país para establecer su residencia en Estados Unidos. Esta cifra, de acuerdo con estimaciones de la ONU para el periodo 2000-2005, sitúa a México como principal emisor de emigrantes del mundo, seguido por China (390,000) e India (280,000) (ONU, 2004).

- A la par del crecimiento explosivo de la migración de mexicanos a Estados Unidos, las remesas han experimentado un crecimiento espectacular en los últimos años para alcanzar en 2005 un monto de 20,000 millones de dólares. En este rubro México se ubicó en 2004, en tercer sitio a nivel internacional, ligeramente debajo de India y China (The World Bank, 2006: 90).

A la par del crecimiento cuantitativo del fenómeno, que ubica a México en los primeros planos de la migración internacional mundial, se aprecian significativas transformaciones cualitativas:

- Prácticamente todo el territorio mexicano registra incidencia migratoria internacional, puesto que 96.2 por ciento de los municipios experimenta algún tipo de relación con esta última (Conapo, 2004a). En paralelo, la población residente en Estados Unidos de origen mexicano –no obstante continuar concentrada en un puñado de estados– se ha expandido en los últimos años hacia la mayor parte del territorio de ese país. Cabe apuntar que está aconteciendo una expansión de los circuitos migratorios hacia el este y centro-norte de Estados Unidos, donde se ubican algunos de los centros más dinámicos de la reestructuración industrial.
- En términos de escolaridad, 38.9 por ciento de la población de 15 años y más, nacida en México y que reside en Estados Unidos, cuenta con un nivel educativo superior al bachillerato. Este dato se eleva a 52.4 por ciento, al considerar todo el espectro de la población de origen mexicano establecida en aquel país (Conapo, 2004a). En contraste, la media para México es de 27.8 por ciento, lo que significa que –en términos generales y contra lo que comúnmente se supone– se está yendo más fuerza de trabajo calificada de la que tiende a quedarse en el país; es decir, hay una clara tendencia selectiva, consustancial a la racionalidad subyacente en las migraciones internacionales. Vale la pena acotar, sin embargo, que comparado con otros grupos de inmigrantes, el contingente mexicano es el de menor escolaridad en Estados Unidos. Esta circunstancia no atenúa este problema sino que evidencia el grave rezago educativo que persiste en el país y que se acentúa con la implantación de las políticas neoliberales (OCDE, 2005).
- Un tipo de desplazamiento poco visible, y que se sale de los estereotipos de la migración laboral, es el correspondiente a los mexicanos residentes en Estados Unidos que cuentan con un nivel de escolaridad equivalente a licenciatura o posgrado. En este caso, el monto asciende a poco más de 385,000 personas nacidas en México y 1.4 millones de origen mexicano. Con posgrado son 86,000 y 327,000, respectivamente (Conapo, 2004a). Esto revela que la fuga de cerebros comienza a perfilarse como un problema relevante. Así pues, en México hay una demanda muy limitada de fuerza de trabajo calificada y un requerimiento prácticamente nulo de conocimiento científico-tecnológico bajo el modelo maquilizador imperante, con el agravante de una notoria sangría de recursos humanos altamente calificados.
- La comparación sobre la ocupación industrial de trabajadores mexicanos en ambos países es interesante. En Estados Unidos, 36.2 por ciento de los migrantes labora en el sector secundario (*i.e.* industrial), mientras que en México sólo lo hace el 27.8 por ciento. Esta situación contrasta con la visión estereotipada del migrante como trabajador agrícola, y nos muestra un

cambio fundamental en el mercado laboral transfronterizo. Sólo 13.3 por ciento de los migrantes labora en el sector primario. En relación con este punto, cabe destacar que los mexicanos representan el grupo de inmigrantes con mayor participación en el sector industrial y más bajo salario promedio (Conapo, 2004a), lo cual refuerza nuestra hipótesis sobre el papel de la fuerza de trabajo mexicana en el proceso de reestructuración industrial en Estados Unidos.

Finalmente, no está por demás agregar que todos estos cambios han estado acompañados de una transformación en el patrón migratorio: de un patrón con predominio del migrante circular se pasa a uno con preeminencia del migrante establecido, incluidas algunas variantes como la mayor participación de mujeres y de familias enteras.<sup>6</sup>

#### **Dialéctica entre la modalidad de integración y la migración internacional**

Entre las principales contradicciones o paradojas que encierra el fenómeno migratorio en su relación con la modalidad actual de integración económica, sobresalen cinco:

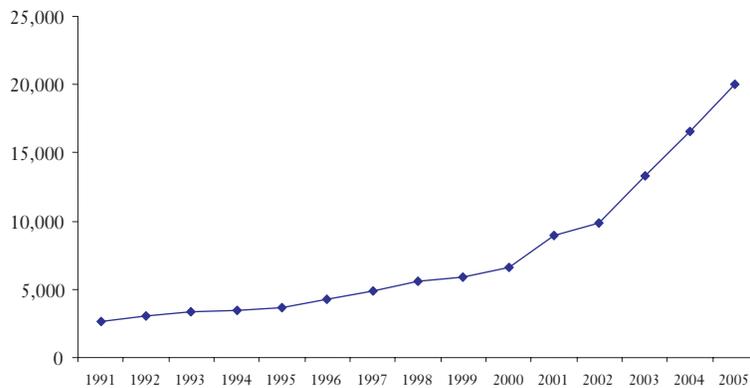
#### *Las remesas operan como un factor clave para el equilibrio macroeconómico y la estabilidad social de México*

Contra lo que pregonaban sus artífices, el TLCAN ha operado como catalizador de los flujos migratorios al grado de convertir a las remesas en una de las principales fuentes de divisas del país. En sintonía con ello, las remesas representan la fuente que registra el crecimiento más consistente, cuestión que se redimensiona con la pérdida de importancia relativa de otras vías de financiamiento externo, como es el caso de la inversión extranjera directa y las exportaciones de la industria maquiladora. Por otra parte, no puede soslayarse que las remesas contribuyen también, de manera cada vez más significativa, a sufragar los gastos sociales y la infraestructura mínima donde otrora operaba la inversión pública,

<sup>6</sup>En este proceso el detonador no es sólo el Acta de Reforma y Control de Inmigración (IRCA por sus siglas en inglés), también inciden las políticas neoliberales, el desgaste de las bases materiales de arraigo y la política de endurecimiento de Estados Unidos.

además de coadyuvar significativamente a los gastos de subsistencia de millones de hogares. Esto hace que la migración funcione como una invaluable válvula de escape (y de seguridad) frente a la disminuida capacidad estructural de la economía para expandir el empleo. Hay al respecto una clara correlación inversa entre pobreza e índices de marginación, por una parte, e intensidad migratoria, por la otra. Podemos sostener, en este sentido, que la migración opera, sin proponérselo y sin que sea parte de la agenda de los migrantes, como un soporte crucial del engranaje neoliberal, confiriéndole un cierto cariz de “estabilidad” y, paradójicamente, un “rostro humano” (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2  
MÉXICO: REMESAS EN MILLONES DE DÓLARES



Fuente: Banxico, 2005.

*La migración genera sangría de recursos humanos y dinámicas regresivas en las regiones de origen*

Independientemente de los rasgos “positivos” referidos, no debe perderse de vista que la migración implica, por sí misma, una pérdida de recursos valiosos para la economía en tanto exportación de riqueza potencial al tiempo que da lugar a una serie de impactos negativos en los lugares de origen. Se ubican en esta perspectiva dinámicas como la fuga de personal calificado, la ausencia de trabajadores activos jóvenes, la progresiva

dependencia de las remesas, la desarticulación y estancamiento productivos, el efecto inflacionario de las remesas (dolarización), la desintegración familiar y la profundización de desigualdades sociales, entre otros.

En esta sangría y dinámica regresiva se inscribe la transferencia a la economía estadounidense de los costos de reproducción y calificación de la fuerza de trabajo que emigra; costos que sufragaron todos los mexicanos. Esta situación se acentúa con la creciente selectividad del fenómeno. Además, parte de las remesas se invierten en educación, lo que abona a esta transferencia y reduce su impacto “positivo” (OCDE, 2005). En ningún caso se da compensación alguna por la pérdida o transferencia de estos recursos.

*En ciertos segmentos del mercado laboral estadounidense los migrantes mexicanos son utilizados como arma competitiva frente a sectores productivos de su país de origen*

En el marco del TLCAN, el mercado laboral estadounidense se nutre de fuerza de trabajo barata en segmentos que resultan clave para la competencia con sectores productivos de México. Es el caso, entre otros, de la industria del vestido en Los Ángeles (OCDE, 2005) y de la mexicanización de la agricultura estadounidense (Durand y Massey, 2003). En otros casos, se da una complementariedad estratégica que opera globalmente a favor de la reestructuración industrial en Estados Unidos, como es el caso de las ramas automotriz y electrónica.

*La migración contribuye al eficaz funcionamiento del mercado laboral en Estados Unidos*

Por su naturaleza, la migración coadyuva a suministrar contingentes de trabajadores mexicanos para cubrir las necesidades y demandas del mercado laboral estadounidense. En esta medida contribuye a resolver, por así decir, los desequilibrios derivados de las fuertes y crecientes asimetrías entre países que en otras condiciones se generarían, dando lugar a la conformación de un ejército de reserva que opera en el plano binacional y cuyas principales externalidades son transferidas a México. Varios son los planos en los que se aprecia dicha funcionalidad. En primer lugar, como se desprende de la gráfica 3, el desbordante crecimiento que acusa

la migración mexicana no se correlaciona positivamente con la tasa de desempleo en Estados Unidos, lo que sugiere que más bien ha contribuido a satisfacer la demanda en determinados segmentos del mercado laboral estadounidense.<sup>7</sup>

En segundo lugar, la mayor parte del ingreso de los migrantes mexicanos –que en 2003 fue de 122,000 millones de dólares en referencia a la masa trabajadora nacida en México y 361,000 millones en referencia a la población de origen mexicano (Conapo, 2004a)– se consume en Estados Unidos, con la consecuente y obvia transferencia de su impacto multiplicador potencial a la economía de ese país. Difícilmente se puede negar que ello impacta también, de manera positiva, en la dinamización del empleo (ONU, 2004).

En tercer lugar, desde un punto de vista fiscal, los migrantes internacionales –como lo han demostrado diversas investigaciones (véase por ejemplo Anderson, 2005)– aportan más de lo que reciben en términos de prestaciones y servicios públicos.<sup>8</sup> De esta manera coadyuvan a la seguridad social de los trabajadores nativos.

Finalmente, a pesar de que se mantiene un diferencial salarial (de 1 a 6 en la manufactura) entre las economías de México y Estados Unidos (que resulta vital en el contexto de la reestructuración industrial estadounidense) y de que se ha acentuado el proceso de selectividad, el salario de los trabajadores inmigrantes ha venido reduciéndose de manera sistemática, sobre todo en los campos o segmentos del mercado laboral en los que se desempeñan. A este respecto, un estudio reciente pone de relieve que el salario promedio que reciben los migrantes mexicanos, medido a precios constantes de 2000, disminuyó en un 38 por ciento en el curso de los últimos 25 años (al caer de 11.7 a 7.2 dólares por hora) (Papail, 2002). Y si bien es clara la contribución que por esta vía los migrantes mexicanos prestan al abaratamiento de los costos de producción de la economía de Estados Unidos, lo cierto es que este impacto se

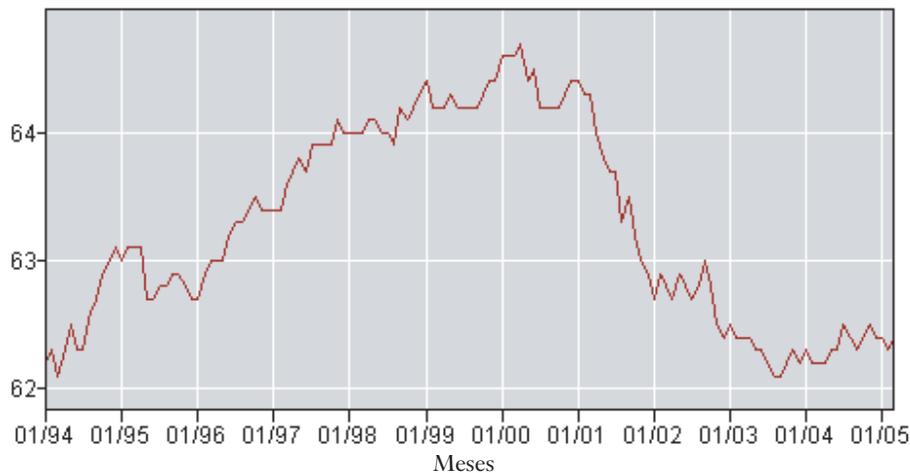
<sup>7</sup>Paral (2002) aporta datos fuertes por categorías de empleo sobre los requerimientos de trabajadores migrantes mexicanos en Estados Unidos y su importante contribución a la economía de ese país.

<sup>8</sup>Cabe acotar que la población nacida en México que reside en Estados Unidos, no obstante que aporta las cuotas de seguridad social que le corresponden, acusa los índices más bajos de cobertura en salud (46.4 por ciento) entre la población inmigrante, frente a 63.3 por ciento del resto de los latinoamericanos y caribeños (Conapo, 2004a).

produce esencialmente en ciertos segmentos del mercado laboral y no afecta al grueso de la clase obrera estadounidense.

GRÁFICA 3

TASA DE DESEMPLEO EN ESTADOS UNIDOS, 1994-2004



Fuente: U.S. Department of Labor.

*El desbordante crecimiento de la migración atenta contra la sustentabilidad social del principal recurso de que se nutre: la fuerza de trabajo*

En contraste con los invaluable servicios que la migración y la forma actual de integración prestan a la economía de Estados Unidos, y en contraste también con el papel que la migración viene desempeñando como factor clave de la “estabilidad” macroeconómica y social del país, hay un nuevo curso tendencial de la migración que cuestiona todo el entramado que sustenta la modalidad actual de la integración y que pone en tela de juicio su viabilidad a mediano y largo plazos: la creciente tendencia al despoblamiento (Foladori *et al.*, 2005). En el último quinquenio de la década de los noventa, 755 de los 2,435 municipios del país (31 por ciento) registraron una tasa negativa de crecimiento. Asociado a esta tendencia, se vislumbra un abandono de actividades productivas, junto con la disminución de remesas por familia, que a la postre puede

derivar en una reducción sensible de los envíos. Lo trascendente de este nuevo escenario es que trastoca las bases que sustentan la “fábrica de la migración” y su funcionalidad socioeconómica.

Lo señalado hasta aquí pone de relieve la dialéctica perversa que se genera entre la modalidad de integración económica imperante y la migración internacional. Mientras que a México le compete la reproducción y calificación de la fuerza de trabajo que exporta directa e indirectamente, Estados Unidos usufructúa estas ventajas para disminuir sus costos de producción y favorecer su reestructuración industrial. Este proceso se sustenta en los diferenciales salariales y las fuertes transferencias de recursos que lo acompañan, presentándose como una suerte de juego de suma cero que difícilmente puede continuar ante el desbordante crecimiento de la migración México-Estados Unidos y la aparición del fenómeno del despoblamiento. En esta línea apuntan también las limitaciones de competitividad inherentes a la estrategia cortoplacista que implica fundar el proceso de reestructuración en fuerza de trabajo barata.

#### Los migrantes y las políticas públicas ante los desafíos de la integración

Como bien lo subraya Durand (2005): “México es un país de emigrantes, que no se reconoce como tal”. En esta tesitura se inscriben las políticas públicas que históricamente se han implementado en materia migratoria y que, siguiendo al mismo autor, se pueden periodizar como sigue: *a)* 1910-1940, concepción negativa del fenómeno y predominio de una política de disuasión; *b)* 1942-1964, la migración como proceso negociado (Programa Bracero); *c)* 1964-1986,<sup>9</sup> política de la no política –según la conocida caracterización que previamente hiciera García y Griego (1998)– en el marco de la criminalización de la migración; *d)* 1987-2000, política de atención y acercamiento con los migrantes ante la visibilidad y desbordamiento del fenómeno, y *e)* 2000 en adelante, la tentativa fallida de negociar una agenda migratoria y continuidad de la política de atención y acercamiento. Sin entrar en muchos detalles, y sin desconocer que el

<sup>9</sup>Cabe advertir que Durand (2005) prolonga este periodo hasta 1990 y que nosotros lo recortamos para puntualizar el impacto del IRCA y, sobre todo, la puesta en marcha de las políticas neoliberales que están en la base del proceso de integración económica actual de México a Estados Unidos.

tema migratorio ha ganado presencia en el ámbito de las políticas públicas mexicanas, lo cierto es que hasta ahora sus alcances han sido muy limitados y no atienden la raíz del problema. En el fondo impera una lógica adaptativa que no rompe con la racionalidad inherente al proceso de integración impuesto “desde arriba”.

Es posible sostener en este sentido que, en la actualidad, México no dispone de una política en materia de migración y desarrollo. Los tres principales programas que supuestamente –a decir de Conapo (2004b)– se orientan en el sentido de “hacer frente a las causas de la migración”: Contigo, el TLCAN y Sociedad para la Prosperidad, apuntan en dirección opuesta al desarrollo y no atacan las causas del desbordamiento migratorio. En efecto, Contigo no es sino una amalgama de programas asistenciales focalizados en la extrema pobreza; el TLCAN se ha consolidado, como hemos reiterado, en el eje de la integración económica asimétrica y subordinada de México a Estados Unidos; y Sociedad para la Prosperidad, se reduce a una proclama de buenas intenciones que hoy ha derivado en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte cuyo propósito es articular una agenda geopolítica de seguridad acorde a los intereses de Estados Unidos, desdeñando el tema migratorio y los problemas del desarrollo que afrontan las zonas de alta migración internacional.

Más aún, lejos de atender una estrategia de desarrollo, las políticas migratorias en México siguen una lógica adaptativa a través de programas inconexos y abocados a cubrir aspectos parciales relacionados con los efectos de la migración. La pretensión básica del Estado ha sido garantizar que la migración cumpla pasivamente su funcionalidad en relación con el equilibrio macroeconómico y la estabilidad social, en una tentativa por “estirar la cuerda hasta que reviente”.

Bajo estas grandes consideraciones, los programas vigentes pueden ser agrupados en seis categorías básicas:

- medidas de protección tendientes a cubrir algunos aspectos de los derechos humanos de los migrantes, es el caso de los Grupos Beta, el Programa Paisano, la matrícula consular y la misma ampliación de la red consular;
- fortalecimiento de la identidad alrededor del concepto de comunidades mexicanas en el exterior, que da lugar a la formación del Instituto de los

Mexicanos en el Exterior (IME), el cual cubre parcialmente varios ámbitos: vinculación, educación y salud;

- promoción de los derechos ciudadanos en el ámbito binacional, a partir de la reforma de 1996 sobre la no pérdida de la nacionalidad mexicana. En esta materia, los obstáculos que se han interpuesto para el ejercicio del voto extraterritorial limitan el ejercicio de los derechos políticos de los migrantes, abriendo un campo de disputa con la clase política mexicana;
- desarrollo social en sentido restringido, particularmente a través del Programa Tres por Uno para Migrantes, un preclaro ejemplo de negociación que involucra un transnacionalismo “desde abajo” que desborda la capacidad operativa del gobierno y promueve, sin que sea un objetivo ex profeso del programa, la organización binacional. Por su origen, este programa ilustra la confrontación de dos visiones “solidarias”: una neoliberal (la del gobierno) y otra comunitaria (la de los migrantes);
- reducción de los costos de transferencia y uso financiero de las remesas, que pretende promover el abaratamiento de los envíos mediante la competencia y recientemente la “bancarización” de ese recurso, particularmente a través del Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) y la Red de la Gente, e
- inversión de remesas, que cristaliza en un reducido catálogo de proyectos productivos individualistas y dispersos, los cuales difícilmente se inscriben en una perspectiva de desarrollo local o regional, es el caso del Programa Invierte en México del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Nacional Financiera (Nafin).

Por encima de las limitaciones que acusan las políticas públicas en materia migratoria y ante todo en materia de migración y desarrollo, es menester reconocer que la comunidad migrante está pugnando, aun sea en términos incipientes, por convertirse en un sujeto del desarrollo. Ello se manifiesta, entre otras cosas, en el Programa Tres por Uno y en la pugna por ejercer el voto extraterritorial. En este sentido, la evolución histórica y maduración de las redes sociales migratorias ha posibilitado un tránsito –cada vez más perceptible y significativo– del migrante individual hacia lo que podría concebirse como un sujeto colectivo binacional y transterritorial.

Este proceso se expresa en la conformación de una amplia constelación de clubes (que suman más de 700 en la actualidad) y federaciones de migrantes asentadas en varias entidades de Estados Unidos, así

como de alianzas y coaliciones con un horizonte binacional. Lo significativo de este punto es que, por esta vía, la comunidad migrante avanza hacia esquemas organizativos superiores, caracterizados, *inter alia*, por disponer de una organización formal; fortalecer la identidad cultural, solidaridad y membresía con sus lugares de origen; abrir canales de interlocución con diferentes instancias públicas y privadas de México y de Estados Unidos, y contar con un no despreciable potencial financiero –a través de fondos colectivos que superan las limitaciones y rigideces propias de las remesas individuales o familiares– para destinarlo a obras sociales y, eventualmente, proyectos de desarrollo local y regional (Delgado, Márquez y Rodríguez, 2004).

Ante este panorama, y considerando la urgente necesidad de transitar hacia un esquema de integración diferente que afronte la dialéctica perversa en la que se haya sumergido el país, se requiere:

1. Que el Estado y la sociedad reconozcan a México como un país de emigrantes, el más importante del mundo o, utilizando la expresión del presidente uruguayo Tabaré Vázquez (*Question*, 3 de marzo de 2005), como una patria “peregrina” que evoca el sentido del deber hacia los que se fueron y el reconocimiento de la unidad indisoluble de una nación, más allá de las fronteras territoriales.
2. Siendo consecuentes con lo anterior, es indispensable repensar el desarrollo del país con el concurso de la comunidad migrante. La experiencia internacional indica que es posible avanzar en esta dirección, como es el caso, entre otros, de Marruecos, Filipinas y la ex Yugoslavia (Castles y Miller, 2004; Mrabet, 2002; Schierup, 1990).
3. Diseñar e implementar una política integral y con un horizonte de largo plazo (*i.e.* una política de Estado) en materia de migración y desarrollo, que contemple al menos los siguientes aspectos: *a)* garantizar los derechos ciudadanos de los migrantes; *b)* promover el desarrollo de las zonas de alta migración abriendo canales para la inversión productiva, las alianzas empresariales binacionales, el aprovechamiento del mercado paisano, el fomento al turismo migrante, así como opciones para la reinserción productiva del migrante retirado o de retorno; *c)* contribuir al fortalecimiento institucional de las organizaciones de migrantes, respetando escrupulosamente su autonomía; *d)* aprovechar el potencial financiero y productivo de las remesas en proyectos asociativos inscritos en programas de desarrollo local y regional; *e)* impulsar programas de desarrollo social integral bajo un

prisma binacional; *f*) difundir la cultura en sus múltiples expresiones en el ámbito transnacional; *g*) garantizar los derechos humanos y laborales de los migrantes; *h*) promover una eficaz política de retorno; *i*) diseñar una nueva institucionalidad acorde a la importancia estratégica que tiene la migración para el desarrollo (por ejemplo, una Secretaría de Estado).

### Conclusión

Bajo el actual esquema de integración económica, el modelo de crecimiento en México ha estado supeditado al proceso de reestructuración industrial de Estados Unidos. Ello, aunque resulta funcional a la economía estadounidense, expresa una salida de corto plazo que difícilmente podrá mantenerse más allá de ese lapso. Asimismo, al profundizarse las asimetrías entre los dos países, dicha modalidad de integración ha desencadenado una dialéctica perversa que inhibe el desarrollo del país e induce a un desbordamiento de la dinámica migratoria, la cual a su vez prohija el desencadenamiento de una creciente y preocupante tendencia al desdoblamiento.

La forma de revertir este fenómeno no puede ser parcial. Reclama de una política integral y de largo plazo, bajo la figura de una política de Estado que reconozca a México como un país de emigrantes y proceda en consecuencia, haciendo a la comunidad migrante partícipe del proceso de desarrollo. Huelga decir que esta empresa reclama una reconceptualización profunda del desarrollo del país, que incorpore al migrante e induzca a una modalidad de integración radicalmente distinta de la que impera en la actualidad.

Difícilmente el gobierno mexicano, en tanto rehén de las políticas neoliberales, adoptará como suya una iniciativa de esta naturaleza. Su impulso deberá ser el resultado de la presión social que pueda ejercer la comunidad migrante, y particularmente sus organizaciones, así como la propia sociedad civil en México. El debate parlamentario también puede crear condiciones políticas para avanzar en esta perspectiva.

### Bibliografía

ALBA, F y P. Leite, “Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLC y la UE”, *Migración y desarrollo*, núm. 2, 2004.

- ANDERSON, S., "The Contribution of Legal Immigration to the Social Security System", Consultado el 23 de marzo de 2005, en <http://www.immigrationforum.org/PrintFriendly.aspx?tabid=146>
- ARROYO, A., "Promesas y realidades: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en su noveno año", *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, vol. 9, núm. 2, 2003.
- BANCO DE MÉXICO, "Remesas familiares", Consultado el 3 de marzo de 2005, en [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)
- BAKER, G., "Sector externo y recuperación económica en México", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 5, 1995.
- BAUMANN, R., I. Bustillo, J. Heirman, C. Macario, J. Máttar y E. Pérez, "Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes", Santiago, CEPAL, 2002.
- CARRILLO, J. y M. Ramírez, "Reestructuración, eslabonamientos productivos y competencias laborales en la industria automotriz en México", ponencia presentada en XX Internacional LASA, Guadalajara, 1997.
- , M. Mortimore y J. Estrada, "El impacto de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de México. El caso de las industrias de partes para vehículos y de televisores", Santiago, CEPAL, 1998.
- CASTLES, S., "La política internacional de la migración forzada", *Migración y Desarrollo*, núm. 1, Zacatecas, 2003.
- y M. Miller, *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas, 2004.
- CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL, 1994.
- , "La migración internacional y el desarrollo en las Américas", *Seminario y Conferencias*, núm. 15, 2001.
- , *Globalización y desarrollo*, Santiago, CEPAL-ILPES-ONU, 2002.
- CIMOLI, M. y J. Katz, "Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch", Seminario Internacional El Desarrollo en el siglo XXI, Santiago, 2002.
- CONAPO, "Migración internacional" (2004a), consultado el 7 de enero de 2005, en [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

- , “Informe de ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo” (2004b), México, Conapo.
- CYPHER, J., “Development Diverted: Socioeconomic Characteristic and Impacts of Mature Maquilization”, en K. Kopinak (ed.), *The Social Cost of Industrial Growth in Northern Mexico*, San Diego, University of California, 2004.
- DE LA GARZA, E., “Modelos de producción en el sector maquilador: tecnología, organización del trabajo y relaciones laborales”, ponencia presentada en el IX Foro de Investigación: Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, UNAM, 2004.
- DELGADO WISE, R., “Critical Dimensions of Mexico-US Migration Under the Aegis of Neoliberalism and NAFTA”, *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 25, núm. 4, 2004.
- , H. Márquez y H. Rodríguez, “Organizaciones transnacionales de migrantes y desarrollo regional en Zacatecas”, *Migraciones internacionales*, vol. 2, núm. 4, 2004.
- DURÁN, J., “De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría del poder”, en R. Delgado Wise y B. Knerr (eds.), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Miguel Ángel Porrúa, 2005 (Colección: América Latina y el Nuevo Orden Mundial).
- y V. Ventura-Dias, “Comercio intrafirma: concepto, alcance y magnitud”, Santiago: CEPAL, 2003.
- y D. Massey, *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas, 2003.
- DUSSEL, E., “Ser o no ser maquila, ¿es ésa la pregunta?”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 4, 2003.
- , L. Galindo y E. Loría, “Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de integración regional en México durante los años noventa: una perspectiva macroeconómica”, Buenos Aires, BID, 2003.
- FOLADORI, G., R. Delgado Wise, R. García Zamora, H. Márquez, M. Moctezuma, P. Rivera y O. Pérez, “Las tres paradojas de la migración

- y el desarrollo sustentable”, Doctorado en Estudios del Desarrollo, UAZ, 2005.
- FUJII, G., “El comercio exterior manufacturero y los límites al crecimiento económico de México”, *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 11, 2000.
- , E. Candaudap y Gaona, C., “Salarios, productividad y competitividad de la industria manufacturera mexicana”, *Comercio Exterior*, vol. 55, núm. 1, 2005.
- GARCÍA Y GRIEGO, M., “Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en EU”, en M. García y Griego y M. Vereza, (eds.), *México y EU frente a la migración de los indocumentados*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- GUILLÉN, H., “De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina”, *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 5, 2001.
- HUERTA, A., “Estancamiento e incertidumbre de la economía nacional”, *Economía Informa*, núm. 322, 2004.
- MARTÍNEZ, J., “La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional”, *Población y Desarrollo*, núm. 10, 2000.
- MRABET, E., “La cooperación entre Marruecos y el Mediterráneo europeo”, 2002, en <http://lafactoriaweb.com/articulos/mrabet16.htm>.
- OCDE, “La emigración de mexicanos a Estados Unidos”, *Comercio Exterior*, núm. 2, vol. 55, 2005.
- ONU, “World Economic and Social Survey 2004”, 2004.
- PAPAIL, J., “De asalariado a empresario: la reinmersión laboral de los migrantes internacionales en la región centro-occidente de México”, *Migraciones Internacionales*, vol. 1, núm. 3, 2002.
- PARAL, R., “Mexican Immigrant Workers and the U.S. Economy. An Increasingly Vital Role”, *Immigration Policy Focus*, vol. 1, núm. 2, 2002.
- SAXE-FERNÁNDEZ, J. y Núñez, O., “Globalización e imperialismo: la transferencia neta de excedentes de América Latina”, en J. Saxe-Fernández, J. Petras, H. Veltmeyer y O. Núñez, *Globalización, imperialismo y clase social*, Buenos Aires, Lumen, 2001.
- SCHIERUP, C., *Migration, Socialism and the International Division of Labour*, Inglaterra, Avebury, 1990.

- TELLO, C., “La economía mexicana: hacia el tercer milenio”, *Nexos*, núm. 223, 1996.
- THE WORLD BANK, *Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances and Migration 2006*, Washington, The World Bank, 2006.
- TLCAN, *Texto oficial TLCAN*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- VILLARREAL, R., *TLCAN. 10 años después. Experiencia de México y lecciones para América Latina*, Bogotá, Norma, 2004.