



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**ALCANCES Y DEFICIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN**

**RELACIÓN A LA EMIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS**

**( 2000 – 2004 )**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**(ESPECIALIDAD: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

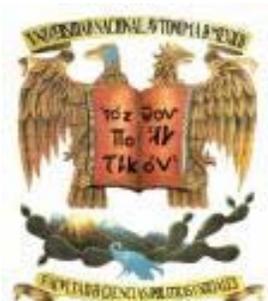
**PRESENTA:**

**LEDA PALACIOS BAUTISTA**

**DIRECTORA DE TESIS: DRA. CECILIA IMAZ BAYONA**

**MÉXICO, D. F.**

**MAYO – 2005**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

"... y si un emigrante se reúne contigo en tu tierra, no lo vejarás.

Porque el extraño que se une a ti debe ser uno contigo,

uno entre los tuyos, uno a quien amarás como a ti mismo.

Porque emigrantes fueron tú y los tuyos en la tierra de Egipto..."

Levítico, 19, 33:34

## **AGRADECIMIENTOS**

*Agradezco infinitamente a Dios por ser la fuerza que me impulsa siempre a conseguir todo lo que anhelo.*

*Agradezco a mi Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme la oportunidad de estudiar en su recinto bajo un cátedra libre y abierta a la libertad de pensamiento.*

*Agradezco a mis profesores que contribuyeron a mi formación profesional pero sobre todo a los que se tomaron un momento de su tiempo para corregir y revisar este trabajo: Dra. Cecilia Imaz Bayona, Dr. Juan Carlos León y Ramírez, Dr. Edmundo Hernández - Vela Salgado, Lic. Juan José Sánchez Rueda y al Maestro César Alejandro Hernández Mendoza.*

*Agradezco al Arq. Gabriel Cano pues sin su valioso apoyo moral y material este trabajo no hubiera sido concluído con la calidad que hoy se presenta.*

*Agradezco a la Familia Torres Silva por su amistad y cariño.*

*Agradezco a mis amigas: Yes y Maydú por su gran apoyo moral desde el inicio de la carrera y hasta la terminación de ésta.*

*Agradezco a todos mis maestros que sería imposible mencionar en una sólo cuartilla, así como a mis compañeros que han contribuído en mi formación profesional y a todas las personas que han compartido conmigo enseñanzas, alegrías, tristeza y todo tipo de sentimientos que han servido para fortalecer mi carácter.*

## **DEDICATORIA**

*A mis padres Guillermo y Ma. Vilda: por su constante preocupación y sabios consejos para avanzar una etapa más en mi vida y porque esta es la más grande herencia que de ustedes he recibido.*

*A mis hermanos: Guillermo, Hypatia, Yemina y Ovidio por su incondicional apoyo y comprensión. Los quiero mucho!*

*A mis sobrinos: Helena y el que viene en camino... porque son un motivo de alegría en la familia.*

*A la Familia De Boorder, mi familia holandesa: Mama Nicole, Papa Pedro, Lies, Maarten y Sjoerd porque en cada uno de sus mensajes encuentro un motivo más de superación en mi vida. Ik hou veel van jullie!*

<i>Indice</i>	<i>Pág.</i>
Introducción.....	7
<b><i>Capítulo 1.- La emigración mexicana hacia Estados Unidos.....</i></b>	<b><i>11</i></b>
1.1 Marco conceptual.....	11
1.2 Inicio de la emigración (1848 – 1970) .....	16
1.3 Características de la emigración mexicana a Estados Unidos (1970 – 2004).....	27
1.4 Relación cuantitativa de la emigración mexicana a Estados Unidos.....	35
1.4.1 Principales estados expulsores de migrantes.....	35
1.4.2 Destinos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos.....	40
1.4.3 Importancia de las remisiones de fondos de los emigrantes.....	43
1.4.4 Impacto de la emigración en México.....	46
Conclusiones.....	48
<b><i>Capítulo 2.- El Ejercicio de la Administración Pública en relación a la emigración: alcances y deficiencias.....</i></b>	<b><i>50</i></b>
2.1 La Administración Pública en México.....	50
2.2 Secretaría de Gobernación.....	51
Instituto Nacional de Migración.....	54
2.3 Secretaría de Relaciones Exteriores.....	60
Instituto de los Mexicanos en el Exterior.....	62
2.4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	67
2.5 Secretaría de Desarrollo Social.....	70

2.6	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.....	76
2.7	Secretaría de Economía.....	79
2.8	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.....	82
2.9	Secretaría de Educación Pública.....	86
2.10	Secretaría de Salud.....	90
2.11	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.....	94
2.12	Secretaría de Turismo.....	97
2.13	Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	100
	Conclusiones.....	104
	<b>Capítulo 3.- La Administración Pública en zona tradicional migratoria.....</b>	<b>105</b>
3.1	La situación migratoria en los estados de la República Mexicana. Análisis de cuatro casos.....	105
3.2	Gobernabilidad migratoria(2000 – 2004).....	119
	Conclusiones.....	129
	<b>Consideraciones finales.....</b>	<b>130</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>133</b>

## Introducción

La emigración mexicana a Estados Unidos de América no es un tema nuevo en la esfera política, económica y social de nuestro país, comenzó a mediados del siglo XIX y ha sido producto de una fuerte demanda de mano de obra por parte de Estados Unidos a México. Ya desde entonces se firmaban acuerdos laborales para regular la emigración y aunque Estados Unidos no siempre los respetó aún así se consideraba una migración relativamente regulada y del conocimiento de ambos países.

Es a partir de las últimas décadas, cuando la migración marca un rumbo distinto al observado en años anteriores. Los movimientos migratorios empezaron a responder a las fuerzas del mercado y a la política económica neoliberal que desplazó a la política de sustitución de importaciones y que significó para México: apertura de mercados, competencia desleal con los productores mexicanos y sobre todo *una migración masiva a Estados Unidos*.

El tema de la emigración se ha caracterizado principalmente, por ser de carácter económico – laboral y a pesar de ser un tema que se ha tratado coyunturalmente, a medida que van surgiendo conflictos específicos ha pasado a ser una prioridad en la agenda del gobierno, con gran repercusión en la opinión pública, por eso he escogido este tema para obtener el título de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, pues es una responsabilidad del gobierno -a través de la Administración Pública- velar por la satisfacción de las necesidades de la sociedad en el ámbito interno y externo. El concepto tradicional de población que conocíamos desde los siglos anteriores se ha quedado corto pues ahora la población mexicana sobrepasa los límites estrictamente jurídicos que conforman el territorio mexicano y se han establecido en un país que tiene mejores condiciones de vida que el nuestro pero demuestra el latente rechazo hacia la comunidad mexicana que llega sin documentos a su territorio. Por ello el compromiso está aún más latente de los administradores públicos por defender a nuestros connacionales de los abusos a los que son sujetos por llegar sin documento alguno que los avale y desde luego también velar por las buenas relaciones entre México y la comunidad internacional.

En la presente investigación se ha tratado el tema migratorio desde una perspectiva administrativa; es decir, vinculado a los órganos e instituciones de la Administración Pública que tienen el poder de actuar en función de los grandes problemas nacionales, por su legitimidad y legalidad que la misma Constitución le otorga y por el compromiso ante todo de satisfacer las necesidades urgentes que atañen a la sociedad. La metodología utilizada se desarrolló bajo un marco inductivo, partiendo de que de los

hechos particulares se obtiene un razonamiento general; es decir, que por un lado el problema migratorio y por otro, las acciones llevadas a cabo por la Administración Pública, llegando a estudios de caso que permiten ver avances y deficiencias de la Administración Pública en materia migratoria.

La hipótesis planteada en este sentido, es que si en México no se crean las condiciones de mayor empleo que den como consecuencia la estabilidad económica en las familias mexicanas para que no tengan que emigrar en busca de mejores oportunidades de vida, los flujos migratorios continuarán y la Administración Pública Federal seguirá siendo reactiva, creando órganos enfocados a atender el problema de la emigración, sin resolver así el problema de fondo. Dichos órganos además carecen de una política articulada y de un programa de mediano plazo que se enfoque esencialmente a las necesidades de los habitantes mexicanos antes de emigrar, y con la finalidad de que no tengan que salir de sus comunidades de origen porque arriesgan su salud, su vida y su situación familiar. Desafortunadamente cuando la Administración Pública no es capaz de proveer en todos los sentidos, dichos servicios, se baja el grado de gobernabilidad de un país.

En el primer capítulo de esta investigación se aborda en primer término un marco teórico que nos dé las herramientas necesarias para saber y conocer más sobre el tema migratorio así como los conceptos de migración, emigración e inmigración manejados a lo largo de toda la investigación; posteriormente se estudia el contexto histórico de la migración: como se inician las primeras corrientes migratorias hacia Estados Unidos, cuáles fueron los rasgos característicos que la distinguieron, cuál ha sido la relación cuantitativa de la emigración sobre todo basados en una perspectiva general que nos señale cuáles son los estados de mayor índice de expulsión migratoria, cuales son los principales estados receptores en Estados Unidos y sobre todo uno de los temas fundamentales: monto y destino de las remesas. Además se hace un balance de los impactos ocasionados por la migración en nuestro país y en nuestra población.

En el segundo capítulo se establece el ejercicio de la Administración Pública en relación al tema migratorio; se buscan los alcances y deficiencias que ha tenido en su actuación principalmente en el período 2000 al 2004, en algunos casos es necesario remontarnos a pasajes anteriores para conocer de donde han surgido ciertos programas y organismos. En este sentido, de acuerdo a la Secretaría de Relaciones Exteriores que es la que tiene mayor relación con la población migrante, se aborda al Instituto de los Mexicanos en el Exterior y el papel que ha desempeñado con los mexicanos radicados en Estados Unidos; sin duda, este Instituto se ha colocado en esta investigación en un eje de actuación para el tema migratorio, por ello, se estudian también las Secretarías de Estado que trabajan en conjunto con este

Instituto y que por sus mismos objetivos representan un punto clave en la materialización de políticas de ayuda social, laboral y de retención a la población potencialmente migrante. Además, se estudia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos debido a la importancia que tiene por las recomendaciones que hace para la defensa de la integridad humana en el marco migratorio.

El tercer capítulo aborda la Administración Pública en zona tradicional migratoria basada en dos apartados fundamentales; el primero, es un estudio de cuatro estados de la República Mexicana que históricamente han tenido una migración masiva importante, además de los cuantiosos ingresos que perciben de remesas; estos estados son: Jalisco, Michoacán, Zacatecas y Guanajuato y, que para el caso de buscar alternativas de retención pueden ser la muestra adecuada a los criterios que el Estado debe tomar en cuenta. Cabe mencionar que en este apartado, la referencia principal es buscar posibles factores causales más concretos de la emigración, para poder atacarlos. El segundo apartado aborda el grado de gobernabilidad migratoria actual, que se analiza tomando como referencia las características históricas de la migración estudiadas en el primer capítulo y la actuación del gobierno a través del ejercicio de la Administración Pública abordada en el segundo capítulo para conocer entonces la efectividad de su actuación en un fenómeno en particular como es el migratorio, se revisan también los resultados de los últimos encuentros de los presidentes Fox y Bush para conocer de los avances o deficiencias reales en esta materia.

Al final del primero, segundo y tercer capítulos se realizan breves conclusiones para un mejor entendimiento de ambos capítulos. Por último se presentan las consideraciones finales y las fuentes de información.

Si bien la investigación es muy ambiciosa por querer conocer el tema migratorio desde sus orígenes hasta la actualidad, también es cierto que se buscó acotarlo principalmente a los últimos cuatro años de gobierno para conocer qué ha hecho la Administración Pública en materia migratoria, buscando analizar los aspectos más relevantes que delimitan la amplitud de los factores causales de la emigración, por ejemplo, al estudiar los cuatro estados en el tercer capítulo nos enfocamos sobre todo al crecimiento de la Población Económicamente Activa en relación a los sectores económicos descuidados por parte de los gobiernos federales y estatales y a las acciones que se están realizando.

Cabe destacar que dada la actualidad del tema era necesario delimitarlo hasta el 2004; en dos o más subtemas se obtuvo información durante los primeros meses del 2005, lo que no implica abarcar

temas de este año. Además, para los estudios de caso, la mayor parte de la información remite datos desde los Censos de Población y Vivienda de 1990 a 2000 debido a la falta de actualización por parte de las estadísticas gubernamentales que tienen el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Consejo Nacional de Población y Vivienda.

La aportación de este trabajo de investigación, en este sentido, busca con base en los alcances y deficiencias que hemos percibido de la Administración Pública reunir los elementos importantes para conocer las posibles causas de la migración masiva y poder así atacar el problema de raíz, dado que es necesario evitar que los ciudadanos mexicanos sigan emigrando y causando efectos negativos entre los que se encuentran: la desintegración familiar, la dependencia económica hacia Estados Unidos, los riesgos al cruzar la frontera, entre otros.

No se pretende con esta investigación dar una solución directa al problema pues para ello se requerirían más y mejores estudios enfocados exclusivamente a ello, pero sí se busca dar un panorama más amplio acerca de la situación actual del problema, y que en nuestros días se ha agudizado de manera importante dada su dimensión y consecuencias difícilmente controlables.

## Capítulo 1.- La emigración mexicana hacia Estados Unidos

### 1.1 Marco Conceptual

#### Migración, Emigración e Inmigración

El fenómeno migratorio es uno de los más característicos encuadrables a finales del s. XX dentro del proceso de globalización económica; no obstante, se ha producido a lo largo de toda la historia de la humanidad y recientemente en muchas ocasiones impulsado por los gobiernos para evitar conflictos sociales y reducir los niveles de desempleo, *llegando no sólo a subvencionarla, sino incluso a presionar indirectamente, a obligar a los reacios a dejar el país.*

Lelio Mármora en su libro *"Las Políticas de Migraciones Internacionales"*<sup>1</sup> subraya que el total de personas migrantes en el mundo en el año 2002 sobrepasó los 150 millones, una cantidad muy por encima de los 75 millones que había en 1965, y que este incremento ha provocado la aparición de una floreciente actividad comercial alrededor de la industria de la migración y el desarrollo de un importante tráfico ilegal, ilegalidad practicada no sólo desde el incumplimiento de las normas establecidas del migrante, si no desde la dificultad de aplicar las reglas internas de los propios países.

La cifra citada va a seguir incrementándose, según la Organización Internacional del Trabajo, por dos motivos: de una parte porque los flujos de capitales entre países ricos y pobres no serán lo suficientemente amplios como para satisfacer las necesidades de empleo en los segundos, y de otra porque la caída del precio del transporte y la mayor velocidad de las comunicaciones y consiguiente conocimiento de la realidad de otros países, incitan a la migración.

Es importante destacar también que la migración es un punto clave para el beneficio económico de algunos países, pues de acuerdo con el Consejo Nacional de Población los migrantes de América Latina y El Caribe envían cada año a sus países de origen, remesas por valor de más de 23 000 millones de dólares, de los cuales más de dos terceras partes se concentran tan sólo en cinco países: México, Brasil, El Salvador, República Dominicana y Ecuador<sup>2</sup>. Para muchos de ellos, las remesas han llegado a ser "fuente más importante de divisas que la inversión externa directa o la ayuda extranjera".

---

<sup>1</sup> MÁRMORA Lelio, *Las Políticas de Migraciones Internacionales*, OIM, Ed. Paidós, Buenos Aires, 2002, pág. 29.

<sup>2</sup> Consejo Nacional de Población, *Los enfoques de la migración*, pág.web. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx), junio 2004.

El fenómeno migratorio tiene no sólo implicaciones jurídicas, sino que se trata fundamentalmente de un fenómeno económico y social que puede tratar de encauzarse, pero no de controlar en su totalidad pues rompe cualquier barrera que se le interponga en el camino, ya que *históricamente ha roto las banderas políticas, aún las definidas marcadamente por el poderío militar, y desde luego ha roto las barreras jurídicas porque en su gran mayoría la migración es indocumentada*. Su regulación deberá efectuarse por normas internas que pueden establecer modas y limitaciones al ejercicio del principio de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, a través de los Tratados Internacionales.

Bajo el marco conceptual de esta investigación es importante señalar algunos conceptos que dejan más clara la diferencia del tema que se tratará; es decir, existen tres acepciones que suelen confundirse porque finalmente refieren el traslado de personas de un lugar a otro y que son: migración, emigración e inmigración.

El término migración es usado generalmente para describir un cambio de residencia temporal o definitivo, pero a lo largo de toda la investigación, nos daremos cuenta que se estudia de acuerdo a la duración de permanencia en otro país dependiendo de varios factores distintos como las oportunidades y la perseverancia. Una definición más completa nos dice que es *movilidad geográfica que implica un cambio de la residencia generalmente entre áreas definidas política o estadísticamente, o entre áreas de residencia de diversos tipos*. Otra definición es el término que se utiliza en las ciencias sociales y que refiere a los *movimientos geográficos de individuos o de grupos*.

Theodore Schultz<sup>3</sup> define a la migración como una de las mayores consecuencias de la interacción entre los cambios en la economía y la medida y composición de la población.

Renouvin<sup>4</sup> por su parte, señala que este término se emplea como un desplazamiento internacional de individuos que deciden libremente cambiar de residencia o como un movimiento de población de una región a otra o de un estado a otro.

La enciclopedia jurídica define la migración en los siguientes términos: " Generalmente se utiliza para significar el desplazamiento de las poblaciones de una soberanía nacional a otra" o " como el movimiento de personas, que puede ser dentro del mismo estado, a la que se denomina migraciones

---

<sup>3</sup> SCHULTZ, Theodore, Investing in People: The economics of Population Quality Agriculture in a Unstable Economy en DÍAZ, Norma Araceli y Ma. Cristina Nisisaki Fukuda, *Las migraciones internacionales y la situación jurídica de los extranjeros en el contexto mundial*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, 1980.

<sup>4</sup> RENOUVIN, Pierre, y Deuroselle J. *Introducción a la Política Internacional*, Ed. Real Madrid, 1968, pág.51.

internas, o fuera de él, de un estado a otro, y que se conoce como migración internacional y que tiene implícita la idea de traspaso de fronteras”<sup>5</sup>.

Las dos clasificaciones más amplias que se estudian al respecto, son la migración internacional refiriéndose al movimiento a través de los límites nacionales y a la migración interna, referida dentro de los límites de una nación determinada.

En la literatura especializada los tipos de migración que se distinguen son: interno y externo; voluntario e involuntario, primario y secundario, completo e incompleto, conservador o innovador, a corto o a largo plazo, sin embargo, podemos deducir que la migración internacional lleva implícita la idea de movilización – desplazamiento, más allá de las fronteras nacionales y dos conceptos: inmigración y emigración y la persona denominada migrante.

La inmigración se ha observado como un fenómeno pluridimensional, con repercusiones legales, sociales, culturales y económicas, de forma tal que deben adoptarse las políticas adecuadas ante una realidad que parece por un tiempo inevitable y siempre teniendo en cuenta que las respuestas que se adopten no podrán basarse sólo en razonamientos de orden económico, si no que también deberán tomar en consideración otros argumentos de carácter político y social.

Se va explicando en la medida de entender dos aspectos posibles, el primero en el que se piensa que los inmigrantes forman una estructura social diferente, cuyos miembros no tienen derechos políticos y no poseen las mismas características de nivel de desarrollo que el país al que inmigran, la mayoría tiene poca cultura, y la consideran como una consecuencia de migraciones de países de menos desarrollo hacia países altamente desarrollados.

El segundo aspecto, por su parte, se observa como el resultado de migraciones de países altamente desarrollados hacia países subdesarrollados, donde como inmigrante ocupa posiciones importantes dentro de los sectores del país al que inmigra. La diferencia principal entre estos dos aspectos es la relación a una característica de clasificación económica del país al que se inmigra.

Existe otro concepto derivado de estos aspectos pero en un sentido contrario, que asegura que es el desplazamiento de individuos o familias entre dos regiones que tienen clima y modo de vida semejante y que se encuentra en fases parecidas de desarrollo.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Enciclopedia Jurídica. Tomo XIX, Pág. 694.

<sup>6</sup> BERRINGER, Dieter G. *La inmigración en México de 1821 a 1857*, págs 2-5.

El Doctor Edmundo Hernández – Vela<sup>7</sup> explica en su Diccionario de Política Internacional que los inmigrantes *son personas que se trasladan a otro país ya sea en forma temporal o permanente, por lo general huyendo de la pobreza y el estancamiento, en busca de mejores oportunidades de trabajo y de condiciones de vida.*

El término inmigración, sin embargo, lleva implícita la idea de un desplazamiento hacia dentro de la frontera de un país, de un elemento extranjero para la realización de ciertos objetivos.

El concepto de emigración por su parte, va de la mano con el de inmigración, pues emigración da lugar a un desplazamiento desde su propio territorio, que conlleva a una inmigración desde el momento en que entra al otro territorio, es decir, el desplazamiento hacia afuera previo, que desde el punto de vista sujeto nacional – desplazamiento hacia fuera es igual a emigración y desde el punto de vista sujeto extranjero –desplazamiento hacia dentro, es igual a inmigración.

Si bien la emigración puede afectar tanto a personas que desean instalarse en un país extranjero para prestar su actividad laboral como a otras que se desplazan por diferentes motivos, debe convenirse con los estudiosos de esta materia que en su acepción más técnica y precisa la voz emigración y sus derivados se concretan en la determinación de un tipo específico de desplazamiento interno o internacional de personas, el ocasionado principalmente por motivos laborales, pudiendo ser definida, en síntesis, como la acción de abandono del país de origen para trasladarse al extranjero principalmente con ánimo de trabajo o de alguna otra causa.

En efecto, las referencias que se efectúan al llamado "derecho de la emigración" tienen un amplio contenido de carácter laboral, ya que quien emigra, con independencia de su temporalidad, "es precisamente un trabajador con miras a celebrar y cumplir un contrato de trabajo".

Resumiendo, podemos decir que emigración equivale a salida; es decir, el desplazamiento del lugar de residencia hacia otro, que puede ser local o dentro del mismo país de origen o bien, extrafronteras, hacia otro país, el cual ya traspasada la frontera equivale a inmigración.

Cabe mencionar que dentro del término de migración, se incluye la emigración e inmigración, la diferencia básica entre los tres términos radica en que la migración es el acto de cambiar de residencia; emigración, refiere a irse del lugar de donde se es nativo, e inmigración es el acto que realiza una persona que llega a establecer su residencia desde un lugar extranjero.

---

<sup>7</sup> Ver. HERNÁNDEZ –VELA, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Porrúa, México, 6ª ed., 2002, p.579.

Para efectos de esta investigación hablamos del fenómeno de la emigración, cuando hacemos referencia al flujo de personas de nacionalidad mexicana que se dirigen a otro país en busca de trabajo.

Es importante, sin embargo, dejar clara la diferencia entre migración indocumentada y migración legal. Por migración indocumentada, se entiende la entrada a territorio ajeno de personas de nacionalidad diferente sin la autorización correspondiente a los objetivos de la entrada de dicha persona. Por migración legal, se entiende la entrada a territorio ajeno de nacionalidad diferente a los nativos con autorización legal para los objetivos de su entrada a dicho país.

Así pues, se revisa el caso de la emigración tomando en cuenta que el punto esencial, además de los factores culturales, es el trabajo, y en el caso de las relaciones laborales, tener o no tener visa para trabajar en otro país, condiciona los derechos que puede ejercer el inmigrante y por lo tanto, su grado de explotabilidad o de ser víctima de abusos dentro de ese territorio.

La migración que conlleva a la emigración e inmigración es un punto de estudio esencial para la Administración Pública en México pues no sólo abarca la política interna sino también la política externa y su relación con los demás países del contexto mundial.

## 1.2 Inicio de la emigración mexicana a Estados Unidos (1848 – 1970)

La emigración de mexicanos a Estados Unidos no es un fenómeno nuevo, por lo que es indispensable conocer los principales movimientos demográficos que dieron origen al problema de la emigración a ese país, ya que así lograremos una más clara explicación de lo que es actualmente la emigración indocumentada de México a Estados Unidos y que para fines de este trabajo es gran importancia porque se ha vuelto una situación incontrolable, que dificulta las relaciones entre ambos países.

A lo largo del tiempo podemos ver claramente cómo Estados Unidos es un país que ha recibido a un sinnúmero de migrantes de diferentes países, lo que significa, consecuentemente, diferentes culturas, religiones, costumbres, ideologías y formas de vida.

La emigración de México a Estados Unidos se distingue de otros flujos por su carácter económico laboral y tiene su origen en la asimetría entre los niveles de desarrollo de uno y otro país, en la creciente interdependencia de sus economías y en una cada vez mayor integración de sus mercados laborales.

La naturaleza de la relación bilateral está determinada por el hecho de la desigualdad inicial y creciente en el poderío -básicamente económico- de los dos países. Desde el principio, las estructuras sociales y aparatos productivos de las dos naciones, productos de una herencia histórica, mostraron diferencias sustantivas.

El siglo XIX simplemente reafirmó esta diferencia estructural entre México y Estados Unidos, que es la razón de nuestra debilidad y dependencia frente a éste. Nuestro vecino se convirtió en una sociedad industrial, en una gran potencia y con una economía autónoma; es decir, en un país altamente desarrollado, en donde todos sus inmigrantes buscan sin lugar a dudas la solución a sus problemas, lo que comúnmente llamamos, *el sueño americano*.

Independientemente de las condiciones en que se ha dado la emigración a Estados Unidos, es claro que "cuanto más estrecha era la relación entre la economía americana y la de otra sociedad, más probabilidades había de que los movimientos migratorios entre ambas fueran en función directa de las condiciones de vida de los dos países".<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> ADAMS, Willi Paul, *Historia Universal, Los Estados Unidos de América*. P. 167.

Estados Unidos ha contado desde su formación con una población cada vez más heterogénea, por lo que cuenta con un enorme pluralismo cultural. De hecho, las migraciones masivas más significativas para nuestro país vecino en relación a México y que ayudaron a formar su actual política de inmigración, son las que se llevaron a cabo en los siglos XIX y XX.

Las primeras corrientes migratorias de mexicanos hacia el país del norte se iniciaron a partir del 2 de febrero de 1848, fecha en la que se firmó el Tratado de Guadalupe – Hidalgo,<sup>9</sup> que puso fin a la guerra y estableció una nueva frontera entre ambos países.

La permanencia de población de origen mexicano en los territorios que originalmente pertenecían a México y que posteriormente se anexaron a Estados Unidos contribuyó al establecimiento de un vínculo social importante entre ambos países que ha facilitado desde entonces la llegada de mexicanos a esos territorios. El factor económico ha sido el elemento más importante en el nivel de atracción del país vecino para los mexicanos; además de la existencia de lazos familiares y culturales con nuestro país.

En 1850 dados los requerimientos de mano de obra en el oeste y suroeste de estados Unidos por la fiebre de oro en California, la construcción de ferrocarriles y la agricultura; la población de mexicanos en ese país llegó a ser de 13 317; para 1900, de 103 410; y para 1910 de 221 915 mexicanos.<sup>10</sup> Tan sólo en el Estado de Texas la población había llegado a 70 mil inmigrantes en 1900.

La causa esencial de dicho crecimiento se debió al incremento de la ganadería en el Estado de Texas, que dio lugar al empleo de vaqueros, pastores y peones que escapaban de las haciendas de México, en donde estaban prácticamente en condiciones de esclavitud, puesto que pertenecían al hacendado y tenían con él una deuda permanente que pasaba de padres a hijos; pero también al cultivo del algodón que llegó a adquirir gran importancia en la economía del Estado.

En los Estados de California, Nuevo México y Arizona, se dio también un crecimiento importante de la población mexicana. En California, la fiebre del oro, atrajo a habitantes de Sonora y Sinaloa, el crecimiento fue considerable pues de casi 6 500 en 1850 subió hasta 33 694 en 1910.<sup>11</sup> Los mexicanos terminaron trabajando en minas pues constituían una demanda de mano de obra barata.

---

<sup>9</sup> Cuando México pierde los territorios del norte se atraviesan muchos predios particulares y divide familias mexicanas. Cerca de 84 000 mexicanos vivían en la zona comprendida entre California y Texas.

<sup>10</sup> GARCÍA y Griego M. *Los primeros pasos al Norte: Mexican Migration to the United States, 1848 –1929*, p. 8

<sup>11</sup> Incrementándose en 5 veces más la cantidad de población en sólo 60 años.

En Nuevo México y Arizona, la población pasó de 1 365 en 1850, a más de 20 000 en 1900. La minería alcanzó un auge tan impresionante, que los mismos empresarios norteamericanos bajaron a Ciudad Juárez y Sonora exclusivamente a reclutar mano de obra. Este fue el verdadero inicio de la emigración mexicana a Estados Unidos, dado que la contratación de mexicanos para la construcción de vías férreas y campos agrícolas era promovida por los propios patrones estadounidenses que se encargaban de emplearlos bajo conveniencia del patrón estadounidense pues dichas actividades no eran supervisadas por ningún gobierno.

Esta situación migratoria no estuvo exenta, ya desde esos años, de violencia y conflictos entre los mexicanos y los anglos en Texas y en los demás estados estadounidenses colindantes con México por los diversos trabajos, quedando así, para los mexicanos, solamente mano de obra barata.

En los estados del suroeste de Estados Unidos la agricultura tuvo un auge importante que requirió mano de obra y fue provista en gran medida por los mexicanos, pero no sólo eso, sino también se presentó la gran demanda de trabajadores para la construcción de las líneas de ferrocarril, lo que causó la emigración masiva no sólo desde los estados fronterizos de México, sino también desde los estados del Centro.

Ya desde 1880, cuando el gobierno mexicano contrató a tres compañías americanas para que construyeran las líneas de ferrocarril central y desde la ciudad de México a Ciudad Porfirio Díaz en Coahuila, los mexicanos habían empezado a tener contacto con ese trabajo. Esto, sin lugar a dudas constituyó para los mexicanos nuevas oportunidades de empleo y les abrió las puertas para emigrar más fácilmente.

La agricultura, minería e industria fueron determinantes para sentar las bases de una emigración continua y estacionaria hacia el norte, más esta última con la construcción de ferrocarriles que significó de alguna manera, la conducción de mano de obra barata, masiva y continua a Estados Unidos.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz se pensaba que la modernización del país se aceleraría con la inmigración de europeos, y por ello ofreció tierras a los inmigrantes y a los empresarios extranjeros quitándoles las tierras comunales a los campesinos, lo que significó que para 1892, una quinta parte del país pertenecía a compañías privadas y para 1910, el 27 por ciento de las tierras públicas del país habían sido enajenadas. Con dos decretos expedidos por Porfirio Díaz para terminar

con las tierras no productivas, los campesinos no tuvieron otra alternativa que abandonar sus tierras y emigrar, cerca de 24 203 mexicanos salieron del país.<sup>12</sup>

En México a partir de 1900, la vida para los trabajadores se agudizó notoriamente, ya que no sólo los salarios no aumentaron, sino que en algunos casos decrecieron, en tanto que el costo de la vida aumentó.<sup>13</sup>

Bajo este contexto, es importante resaltar, que es durante el periodo de Porfirio Díaz, al querer establecer la modernización, cuando se fortalecen aún más las corrientes migratorias hacia el norte del país y a Estados Unidos pues la construcción de líneas del ferrocarril facilitaba la transportación de los trabajadores al norte del país y daba empleos a los campesinos. Para 1910, ya se había establecido un patrón de emigración interna hacia el norte del país primero, y de allí al país vecino, pero con la característica de ser una emigración temporal.

Los programas de salud implementados por Porfirio Díaz constituyeron un factor importante para el crecimiento de la población, lo que provocó, de alguna manera, escasez de empleos y aumento de precios en productos alimenticios.

La Revolución Mexicana (1910- 1920), sin embargo, agudizó los problemas económicos ya existentes y ocasionó que más 72 000 trabajadores emigraran a Estados Unidos por el clima de inestabilidad política y social que se percibía en el país<sup>14</sup>. Desde luego, la política estadounidense, que en ese tiempo requería mano de obra, fue la de darles facilidades especiales a los mexicanos que cruzaban la frontera y de no exigirles los requisitos migratorios pedidos en la "Ley de Inmigración de 1917".<sup>15</sup>

La emigración había llegado a niveles considerablemente altos, convirtiéndose paradójicamente en un problema para México, pero no por la situación actual de ingobernabilidad, si no más bien, por ser un problema de despoblamiento, pues en las primeras décadas del siglo XX había más o menos 1.5 millones de mexicanos que vivían al norte de la frontera.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> GAMIO, Manuel, *Número, procedencia y distribución geográfica de los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos*, México, Talleres Gráficos/ Diario Oficial, 1930.

<sup>13</sup> CARDOSO, L.A. *Mexican Emigration to the United States 1897 – 1931*, p. 1

<sup>14</sup> Es la cantidad de trabajadores registrados, pero no se sabe cuántos más entraron sin registrarse.

<sup>15</sup> La Ley de Inmigración de 1917 consideraba inadmisibles a los analfabetos, alcohólicos, personas con propósitos inmorales y a los vagos... en Mónica Vereá Campos, *Entre México y estados Unidos: los indocumentados*, México, El Caballito, 1982, p. 18

<sup>16</sup> SCHUMACHER, Ma. Esther (Compiladora), *Mitos en las relaciones México – Estados Unidos*, FCE, SRE, México, 1994, pág. 311.

Durante el gobierno de Carranza (1916 – 1920), el éxodo hacia los Estados Unidos continuaba en niveles crecientes, sin duda, fomentado por la revuelta revolucionaria y la oferta de trabajos no calificados en dicho país. La política migratoria que Carranza llevó a cabo, consistió esencialmente en establecer como una obligación para el gobierno, proteger a sus ciudadanos en el extranjero, ésta idea nace, sobre todo, porque ya desde entonces se escuchaban protestas por los malos tratos que los mexicanos sufrían, víctimas del racismo y de los bajos salarios que les eran pagados a los mexicanos en comparación con los nativos estadounidenses.

En 1921, bajo el régimen de Álvaro Obregón se organizó un programa de repatriación por el abandono y despoblamiento de las comunidades mexicanas llevado a cabo por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el que regresaron a México 106 242 migrantes mexicanos<sup>17</sup>. De hecho, también durante el gobierno de Madero se ofrecieron tierras a los mexicanos residentes en Estados Unidos que desearan regresar a México.

La crisis económica mundial de 1929 provocó baja en los precios por el exceso de oferta, los productores se vieron obligados a bajar la producción y a reducir, consecuentemente el personal que laboraba. Aproximadamente en la minería se despidió al 10 por ciento de mexicanos residentes, en la construcción al 15 por ciento y en la agricultura, el 70 por ciento.

Posteriormente y entre otras razones por la preocupación de la Oficina de Inmigración de Estados Unidos,<sup>18</sup> ante un aumento de la inmigración mexicana indocumentada, su congreso aprobó en 1924 una nueva Ley de Inmigración, que autorizaba la creación de la Patrulla Fronteriza, otorgándoles a los policías de dicha Oficina, la facultad de vigilar sus fronteras y costas para impedir la entrada ilegal de extranjeros.

Durante la década de 1930 hubo una disminución de la migración mexicana, con documentos y sin ellos, debido a la magnitud de la Gran Depresión de 1929. Cabe mencionar que en ésta década tuvieron lugar las deportaciones y repatriaciones de inmigrantes que a pesar de haber sido bien recibidos en una época de prosperidad, en ese momento de depresión se consideraban una carga. Esta se considera como la crisis más severa que ha experimentado ese país.

El gobierno de Roosevelt ofreció pagar la repatriación de los extranjeros que no tuvieran medios de vida en los Estados Unidos y que hubieran entrado al país en los últimos tres años: eran

---

<sup>17</sup> Manuel Gamio, *Op. cit.* Tabla 1. Migración de mexicanos entre México y Estados Unidos 1910 -1928

<sup>18</sup> La oficina de Inmigración después de 1940 cambiaría el nombre a Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y se trasladaría del Departamento del Trabajo al de Justicia.

más de 400 000 mexicanos<sup>19</sup>. México, por su parte intervino por medio de sus cónsules, quienes trataban de conseguir ayuda desde México, principalmente de transportación por los diferentes medios a muy bajo precio.

La situación más difícil fue cuando México tuvo que recibir, en los primeros años de la década de los treinta a 400 000 mexicanos, que después de haber producido riqueza en los Estados Unidos, los devolvía en condiciones críticas y causando graves problemas puesto que nuestro país no estaba preparado para recibir masivamente a los que regresaban.

En el sexenio de Lázaro Cárdenas, la repatriación continuó pero de forma más organizada, ya que logró canalizarlos a centros ejidales de producción agropecuaria, de hecho, la Ley General de Población, de 1936, planteaba explícitamente la repatriación de mexicanos para ser incorporados a las tareas de desarrollo nacional. La Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Gobernación colaboraron en estas acciones.

Durante el gobierno de Ávila Camacho, en 1942, México entra a la Segunda Guerra Mundial como aliado de Estados Unidos, quien solicita mano de obra mexicana. Comienza así, el establecimiento de los convenios de braceros en dichos países y que establecían una cuota anual por cerca de 82 mil braceros a quienes se les contrataba temporalmente para labores agrícolas y no agrícolas y en donde se les establecían sus derechos laborales, basados en el artículo 123 Constitucional y en la Ley de Migración de 1932.

Se crean para esta época, distintas dependencias y agencias gubernamentales que auxiliaron en las labores administrativas de contratación de braceros como la Dirección de Asuntos de Trabajadores Migratorios, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que se encargó de asignar las cuotas a braceros de distintos estados de la República y desde donde las decisiones operativas eran tomadas.

La vigencia de estos convenios fue de 1942 a 1964<sup>20</sup> y en ellos se estipulaba que:

- Los trabajadores mexicanos no serían empleados en el servicio militar; no serían víctimas de discriminaciones; disfrutarían de las garantías de transporte, alimento y repatriación y no serían contratados para desplazar a los trabajadores norteamericanos ni para abatir salarios.

---

<sup>19</sup> IMAZ, Cecilia, *Importancia Política en las comunidades de origen de las organizaciones comunitarias transnacionales de migrantes mexicanos en Estados Unidos*, Tesis de doctorado, México, FCPyS - UNAM, 1999, pág. 88.

<sup>20</sup> Es importante aclarar que durante estos 22 años hubo varias modificaciones que terminaban temporalmente con dichos convenios.

- Los contratos se publicarían en inglés y español y se concertarían entre el empleador y el trabajador bajo la supervisión del gobierno mexicano.
- El empleador se encargaría de pagar los gastos de transporte.
- Los salarios no serían en ningún caso inferiores a 30 centavos de dólar por hora; podrían adquirir artículos donde ellos quisieran; el alojamiento y la atención médica serían similares a la de los trabajadores norteamericanos; los trabajadores podrían elegir a sus representantes para arreglar asuntos comunes con los empresarios; los consulados mexicanos podrían brindar protección a sus connacionales y una vez que el plazo del contrato terminara, el trabajador debía regresar a México.
- El empleador se encargaba de recolectar los ahorros de los braceros, mismos que serían transferidos al Banco Nacional de Crédito Agrícola, donde serían depositados hasta que el trabajador regresara.
- El empleador avisaría al gobierno mexicano el número de trabajadores que fueran a ser requeridos, y el gobierno mexicano decidiría cuántos trabajadores podría enviar a los Estados Unidos sin el detrimento de la economía nacional.
- Si alguno de los dos países decidía terminar el convenio, notificaría en un plazo de 90 días.<sup>21</sup>

La mayor parte de los convenios se desarrollaban en las labores agrícolas, no obstante, el gobierno estadounidense solicitó también trabajadores no agrícolas que se dedicarían a la construcción y mantenimiento de las vías férreas de las compañías Pacífico del Sur y Pacífico Occidental, esto dio lugar a la firma de otro convenio el 29 de abril de 1943, bajo ciertas condiciones similares a las anteriores. Dicho convenio terminó el 14 de agosto de 1945 por las precarias condiciones a las que los trabajadores mexicanos eran expuestos como no contar con instalaciones sanitarias y recibir la comida fría.<sup>22</sup>

En el transcurso de los convenios celebrados por ambos gobiernos se observan distintos aspectos como arrogancia y superioridad de la parte norteamericana, malas condiciones para los trabajadores mexicanos y beneficios mínimos, lo que da lugar a la terminación temporal en repetidas ocasiones de los convenios hasta llegar a nuevos acuerdos.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Cit. por Francisco Pérez, Norma en: El tráfico de indocumentados mexicanos hacia los Estados Unidos 1988 - 2000, México, Ciudad Universitaria, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, 2002, pág. 12 en Peter Kirstein, *Anglo over bracero: a history of the mexican worker in the United States from Roosevelt to Nixon*, Estados Unidos, Rand and Research Associates, 1977, pp. 13 y 14

<sup>22</sup> Kirstein Peter, *op cit.*, pp 24 y 25

<sup>23</sup> Francisco Pérez, Norma. *op cit.* pág 14

En 1951, después de entrar en guerra con Corea, Estados Unidos se vio obligado a reforzar el convenio de braceros y participar más directamente en su administración, en forma parecida a la Segunda Guerra Mundial.<sup>24</sup>

Una vez que la guerra de Corea finalizó (1953), la demanda de mano de obra mexicana comenzó a decrecer. La presencia de los migrantes mexicanos se convirtió en un problema debido a que se les culpó de la falta de empleo en Estados Unidos.<sup>25</sup>

En 1954, el gobierno estadounidense expulsó a un gran número de trabajadores extranjeros indocumentados mediante la llamada "operación espaldas mojadas" que dio inicio el 17 de junio de ese año en California dirigida por el general Joseph M. Swing comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos y en la que colaboraron el FBI, el ejército y la marina además de algunas otras autoridades.<sup>26</sup> Esta Operación consistió en buscar y aprehender ilegales con el fin de llevarlos fuera del territorio estadounidense, sin embargo, se caracterizó por ser una acción unilateral sin considerar la integridad de las personas de origen mexicano; de hecho los agentes de la patrulla fronteriza fueron entrenados militarmente para esa actividad.

En esta operación fueron aprehendidos cerca de 1 075 168 mexicanos, una cantidad muy por encima de los inmigrantes legalmente admitidos: 30 645 (Ver Cuadro 1). Esta situación se dio por la gran contratación de trabajadores sin documentación por parte de los empresarios norteamericanos que tenían mano de obra barata y disponible que en cualquier momento podían desechar.

Cuadro 1. Relación del número de trabajadores contratados bajo los convenios de braceros, inmigrantes admitidos legalmente y mexicanos indocumentados aprehendidos

Año	Trabajadores contratados de acuerdo a las autoridades mexicanas	Trabajadores contratados de acuerdo a las autoridades norteamericanas	Inmigrantes admitidos legalmente	Mexicanos indocumentados aprehendidos.
1942	4 152	4203	2 378	No específica
1943	75 923	52 098	4 172	8 189
1944	118 055	62 170	6 598	23 689
1945	104 641	49 454	6 702	63 602
1946	31 198	32 043	7 146	182 986
1947	72 769	19 632	7 558	182 986
1948	24 320	35 345	8 384	179 385
1949	19 866	107 000	8 083	278 538

<sup>24</sup> Quintero Victor, Adela, en *La migración mexicana a Estados Unidos ante el endurecimiento de las políticas migratorias de 1986 al 2001*, Tesina de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS- UNAM, México, 2002, pp.93.

<sup>25</sup> MORALES, Patricia, *Indocumentados mexicanos*, 2ª. Ed., México. Enlace – Grijalbo, 1989, pág. 194.

<sup>26</sup> *Ibid.*

1950	23 399	67 500	6 774	458 216
1951	308 878	192 000	6 153	500 800
1952	195 963	197 100	9 079	543 538
1953	1300 794	201 380	17 183	865 318
<b>1954</b>	<b>153 975</b>	<b>309 033</b>	<b>30 645</b>	<b>1 075 168</b>
1955	398 703	398 650	50 772	246 608
1956	432 926	445 197	65 047	72 442
1957	436 049	436 049	49 154	44 451
1958	432 491	432 857	26 716	37 243
1959	444 408	432 643	23 061	30 196
1960	319 412	315 846	32 684	29 651
1961	296 464	291 420	41 632	29 817
1962	198 322	1944 978	55 291	30 272
1963	189 528	186 865	55 263	39 124
1964	179 298	177 736	32 967	43 844

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, reporte anual 1943 – 1964. [En el cuadro anterior podemos observar durante los 22 años que duraron los contratos de braceros (de 1942 hasta 1964) el total de trabajadores que entraron a Estados Unidos a través de dichos contratos y de manera legal, así como el número de mexicanos aprehendidos por tener status de indocumentado. Es importante destacar, sin embargo, que encontramos grandes variaciones de acuerdo a los archivos de cada país en cuanto al número de trabajadores contratados, esto se debe quizá al desajuste de acuerdos en los que intervenían ambos gobiernos y que en muchas ocasiones no tenían ni la vigilancia ni se le daba seguimiento a dichos contratos].

La Operación ‘Espalda Mojada’ obedeció a la necesidad del gobierno de Estados Unidos de demostrar a sus ciudadanos que tomaba las medidas para enfrentar el desempleo causado por la terminación de la guerra de Corea y del que se culpaba al trabajador inmigrante mexicano. Una constante más por parte de nuestros vecinos por querer asumir una posición de gran responsabilidad de este problema ante la opinión pública que se lanzaba fuertemente contra los contratos de braceros. Cabe resaltar en este contexto, que los convenios de braceros atrajeron hacia Estados Unidos a más trabajadores de los que podían ser contratados dentro de las cuotas anuales de braceros, como se observa en el cuadro anterior.

Con algunas enmiendas y extensiones el acuerdo permaneció vigente hasta fines de 1964, cuando se dio por terminado definitivamente. A pesar de todo, los agricultores siguieron empleando a los indocumentados, cuyo volumen fue creciendo año con año, ya que para los primeros, éstos significaban mano de obra barata y fácilmente explotable.

Es así como al término de los acuerdos gubernamentales, la situación migratoria se deja abierta a la libre demanda y oferta del mercado, lo cual promueve la migración indocumentada.

El período posterior a la Segunda Guerra Mundial fue visto por el gobierno mexicano de esa época, como una oportunidad para el desarrollo industrial del país, de hecho, el gobierno del presidente Ávila Camacho ordenó un plan de desarrollo consistente en la importación de maquinaria desde Estados Unidos para modernizar la planta industrial existente en México y la realización de obras públicas. Este plan permitió que nuestro país se convirtiera en un país de exportación industrial y alcanzara algunos niveles de modernización.<sup>27</sup> En Estados Unidos, la modernización industrial no había producido desajustes, pues la mano de obra desplazada por la tecnología, fue absorbida por la demanda generalizada en otras áreas de la economía. En México, en cambio, con un nivel de desarrollo desequilibrado a favor de los sectores urbanos, la industrialización que resultó de las condiciones de exportación durante la Segunda Guerra Mundial, causó también una creciente concentración del ingreso en pocas manos.

La falta de creación de nuevos empleos y el empobrecimiento de las clases asalariadas, además del crecimiento de la población, no generaron tensiones graves gracias a que para los trabajadores existía la opción de emigrar a los Estados Unidos, opción, que como ya hemos visto, se formalizó con los convenios de braceros existentes de 1942 a 1964<sup>28</sup> (ver cuadro 2) y que dieron empleo a cinco millones de trabajadores que de otra manera habrían tenido que encontrar empleo en México con salarios inferiores<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Ya desde 1942, México había celebrado acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos en los cuales, los estadounidenses tendrían la venta exclusiva de toda la producción exportable de materiales estratégicos para la guerra y de fibras duras; Estados Unidos se comprometía a vender a México productos necesarios para su desarrollo industrial, en DELGADO de Cantú, Gloria M., *Historia de México, Estado Moderno y crisis en el México del siglo XX*, Alhambra Mexicana, México, 1995, pp. 203 – 206.

<sup>28</sup> BUSTAMANTE, J. A. *Pasado y futuro de la migración Internacional de Trabajadores en las relaciones entre México y Estados Unidos*, pág. 138.

<sup>29</sup> MARTINEZ González, Gloria y Alejandro Valle Baeza. *Diferencias salariales entre México y Estados Unidos*, en Momento económico, núm. 92. Instituto de Investigaciones Económicas, julio – agosto de 1997, pag. 16. Por ejemplo un peón que trabajaba en la agricultura o la ganadería obtenía por su trabajo en México aproximadamente 35 pesos al día, esto es 840 pesos mensuales en 1976. en el mismo año, el migrante indocumentado mexicano ganaba en los Estados Unidos 57 pesos por hora, o sea, más de 11 000 pesos mensuales. (Por ponerlo en cifras de nuevos pesos).

Cuadro 2. Convenios de braceros 1942 - 1964

Presidentes signatarios mexicanos	Fecha de convenios	Presidentes signatarios estadounidenses
Manuel Ávila Camacho (1940 – 1946)	4 de agosto de 1942 a 1946 29 de abril de 1943 al 14 de agosto de 1945 (no agrícola)	Franklin Delano Roosevelt (1933 – 1945)
Miguel Alemán Valdés (1946 – 1958)	21 de febrero de 1948 a octubre de 1948 1 de agosto de 1949 al 11 de agosto de 1951	Harry S. Truman (1945 – 1953)
Adolfo Ruiz Cortines (1952 – 1958)	10 de marzo de 1954	Dwight Eisenhower (1953 – 1961)
Adolfo López Mateos (1958 – 1964)	1 de febrero de 1962 al 31 de octubre de 1963 ( última extensión del programa de braceros hasta el 31 de diciembre de 1964)	John Fitzgerald Kennedy (1961 – 1963)

Fuente: FRANCISCO Pérez, Norma., *op. cit.* en MORALES, Patricia, *Indocumentados Mexicanos*, 2ª ed. México. Enlace/ Grijalbo, 1989, pp. 146, 171, 184 y 208; SCRUGGS M. Otey, *Braceros, Wetbacks and the farm labor problem*, Estados Unidos, Garland Publishing, 1988, pág. 222.

Así, en 22 años habían sido contratados 4 682 835 braceros y los ilegales deportados fueron poco menos de 5 millones.<sup>30</sup> Situación que comienza a verse como un desajuste poblacional pues para aquella época representaba casi el 10 % de la población mexicana.

<sup>30</sup> Cit. por Jorge Durand en: *Más allá de la línea, Patrones migratorios entre México y Estados Unidos*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994, pág. 92.

### 1.3 Características de la emigración mexicana a Estados Unidos (1970 – 2004)

Durante el mandato presidencial de Díaz Ordaz se empezaron a dar una serie de medidas legales y unilaterales de una política coercitiva permanente que aplicó Estados Unidos mediante las deportaciones diarias a cargo de la patrulla fronteriza.

En 1970, la política económica en México marca distintos rumbos que cambiarán el panorama de la migración. El crecimiento económico impulsado por “el milagro mexicano” logrado a fines de los años cincuenta, la solidez monetaria y la apertura del crédito exterior fueron bases que le hicieron ganar a nuestro país un determinado prestigio en el ámbito internacional, pero no necesariamente en el interno, pues la distribución del ingreso se había disparado enormemente: el 50 % de las familias con más bajo ingreso recibía el 15% del ingreso per cápita, mientras que en el otro extremo, el 10% de las familias más ricas recibía el 51%.<sup>31</sup>

A partir de la estrategia del modelo de sustitución de importaciones la industria privada manufacturera de México se convirtió en una actividad dedicada casi por completo a abastecer el mercado interno urbano. Ese sector de la economía llegó a convertirse en el motor de desarrollo y de la generación de empleo, al ser la actividad relativamente más dinámica, gracias a la protección e impulso que le otorgó el Estado y gracias también al sostenimiento proporcionado por el sector agrícola en términos de mano de obra, alimentos y transferencia de recursos; sin embargo, para la década de 1970, la magnitud de la participación de las empresas transnacionales era ya de considerable significancia y predominante en diversas ramas: de tabaco, productos de hule, química, productos farmacéuticos, productos del petróleo y derivados, maquinaria no eléctrica, maquinaria eléctrica y equipo de transporte. Entre el 35 y el 40% de la producción industrial del país provenía de las empresas transnacionales. La concentración de la propiedad en las actividades agrícolas era también importante, aunque el capital extranjero no participaba entonces de manera directa, sino que las empresas transnacionales se ocupaban más bien de la industrialización de los productos del campo y en esa medida controlaban parte de la producción agropecuaria. Este proceso de concentración de la propiedad agraria estuvo acompañado por un creciente deterioro de la dinámica de la producción, al grado de que las actividades agrícolas habían dejado de ser un factor determinante del desarrollo de la economía nacional.<sup>32</sup>

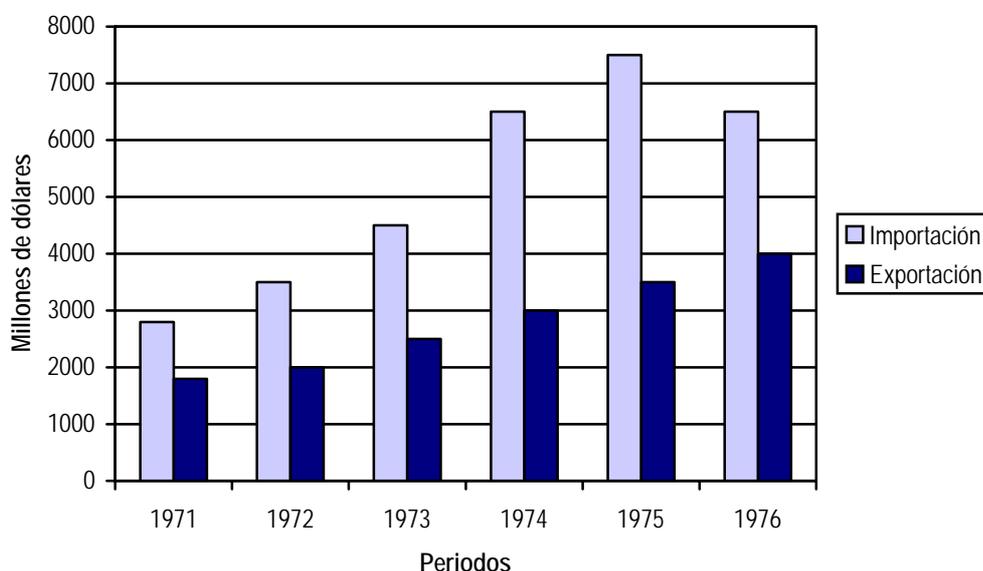
---

<sup>31</sup> SUÁREZ, Gaona Enrique, *¿Legitimación revolucionaria del poder en México? (Los presidentes, 1910 – 1982)*, Siglo XXI, México, 1987, p. 125.

<sup>32</sup> DELGADO De Cantú, Gloria M., *op. cit.*, 1995, págs. 332 y 333.

Esta situación fue claro ejemplo de que el modelo de sustitución de importaciones había entrado a una fase de agotamiento pues al no producirse en México las materias primas industriales y los bienes de capital, es decir, maquinaria y tecnología, fue necesario que buena parte de esos bienes tuvieran que adquirirse en el exterior, de manera que el mero funcionamiento de la planta industrial obligaba a la importación de manera permanente y creciente. Se llegó así a una situación en la que aumentaban considerablemente las importaciones mientras que disminuían las exportaciones, tanto por razones externas de disminución de la demanda como por razones internas del decrecimiento de la producción industrial, factor que reducía la entrada de divisas.<sup>33</sup> (Ver gráfica 1)

Gráfica 1. Balanza Comercial 1971 - 1976



Fuente: DELGADO de Cantú, Gloria M., *Historia de México, Estado Moderno y crisis en el México del siglo XX, op.cit.*

Este proceso, aunado al rezago de las actividades agropecuarias, introdujo cambios profundos en la estructura social mexicana, la migración volvió a ser tema de interés y de estudio debido a que era cada vez más evidente el desplazamiento de la población del centro y norte del país con la esperanza de adentrarse a Estados Unidos, participar en los trabajos agrícolas y, más tarde, de ingresar a trabajar a las maquiladoras que se promovieron para sustituir el programa bracero que había terminado en 1964.

<sup>33</sup> *Ibidem.* Ante esta situación, el gobierno recurre al endeudamiento y con ello el saldo de la deuda externa pasó de 4 545.8 millones de dólares en 1971 a 5 064.6 en 1972.pág. 338.

La atención del gobierno estadounidense comenzó a centrarse en el problema de la entrada de extranjeros indocumentados y refugiados a ese país, es decir, principalmente de trabajadores indocumentados ante la evidencia de las estadísticas que mostraban el número creciente de deportados. La Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 incluía sanciones penales para quienes entraran ilegalmente a Estados Unidos, pero exceptuaba el castigo a quienes emplearan a un extranjero indocumentado, por tal motivo, a partir de 1971, se proponen diversos proyectos de ley en ese país para sancionar a los empleadores que contrataran trabajadores extranjeros

De 1964 a 1986 el auge de la migración indocumentada a los Estados Unidos continuó; términos como *mojados o alambristas* empezaban a darse en uso cotidiano. Las autoridades norteamericanas adoptaron ciertas medidas para contrarrestar la entrada de indocumentados mexicanos, tales como el incremento del personal de vigilancia en la frontera y la introducción de aparatos con alta tecnología para la localización de indocumentados. Asimismo comenzó la construcción de bardas en el Paso, Chula Vista, Yuma, Tucson y se utilizaron sensores eléctricos, radares infrarrojos, helicópteros y televisión con circuito cerrado para monitoreo.<sup>34</sup>

En 1977 se da conocer el plan Carter que aún cuando no fue aprobado por el Congreso estadounidense, sirvió de base para reformas posteriores y planteaba:

- Sanción los empleadores que contrataran indocumentados;
- Regularización de los extranjeros que hayan residido en Estados Unidos antes del 1º de enero de 1970;
- Refuerzo de la vigilancia en la frontera;
- Medidas de cooperación con los países expulsores de indocumentados para mejorar sus economías y, al mismo tiempo controlar el tráfico de indocumentados.<sup>35</sup>

En el período del Presidente estadounidense Ronald Reagan (1980 – 1988) la corriente migratoria de trabajadores indocumentados se percibe de tal magnitud que el mismo presidente llegó a decir que *había perdido el control de sus fronteras*. El ingreso de trabajadores mexicanos a Estados Unidos se vinculó con problemas como el tráfico de drogas, contrabando de armas y robos, por lo que llegó a considerarse grave problema de seguridad nacional.

---

<sup>34</sup> FRANCISCO Pérez, Norma, *op.cit.*, pag. 18, citado de Timothy J. Dunn. *The militarization of the U. S. Mexico Border 1978 – 1992. Low Intensity conflict doctrine comes home*, Estados Unidos. CMAAS, 1996.

<sup>35</sup> GARCÍA Y GRIEGO, Manuel y Mónica Vereá, *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*. México. Coordinación de Humanidades – UNAM – Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 92 y 93

Uno de los mayores esfuerzos para encarar la inmigración indocumentada no sólo de mexicanos, fue sin duda la Ley de Reforma y Control de Inmigración conocida también como Ley Simpson – Rodino en alusión directa a los nombres de los senadores estadounidenses que fueron los que la promovieron,<sup>36</sup> firmada el 6 de noviembre de 1986 y en la que se establecieron:

- Sanciones a empleadores que contrataran indocumentados;
- Incremento en el presupuesto al Servicio de Inmigración y Naturalización a Estados Unidos en un 50%;
- Regularización de la calidad migratoria;
- Programa de regularización de indocumentados que hayan trabajado en el campo;
- Revisión y amplificación del programa H-2, el cual permite la admisión temporal de trabajadores donde está comprobado que existe escasez de mano de obra; y,
- Disposiciones de información y consulta.<sup>37</sup>

Esta medida fue recibida de diferente manera por los diversos sectores; para los mexicanos por ejemplo, esta Ley provocaría una deportación masiva hacia México y la violación de los derechos humanos de los connacionales en la frontera, por el incremento del presupuesto al Servicio de Inmigración y Naturalización, que se valía de diversos instrumentos como avionetas, helicópteros y construcción de bardas para no permitir la entrada de los mexicanos a Estados Unidos; los estadounidenses por su parte, creyeron que la migración indocumentada disminuiría y los empresarios agrícolas, no estaban de acuerdo con las sanciones que recibirían los empleadores que contrataran indocumentados.

Dicha legislación también incluyó la instrumentación de un programa de regularización de indocumentados que hubieran ingresado al país antes de enero de 1982, siempre y cuando pudieran demostrarlo.<sup>38</sup>

Los indocumentados pasaron a formar tres grupos diferentes: el de los residentes, beneficiados por comenzar a consolidar una migración de tipo familiar; los trabajadores agrícolas temporales, en su nueva modalidad de programa bracero, planeado y ejecutado unilateralmente por Estados Unidos y, los que no alcanzaron amnistía y que siguieron siendo indocumentados, pero en peores condiciones ya que forman parte del mercado negro de trabajo.

---

<sup>36</sup> Senador Allan K. Simpson, de Wyoming por el Partido Republicano y el Diputado Federal, Peter Rodino, de nueva Jersey por el Partido Demócrata.

<sup>37</sup> GARCÍA Y GRIEGO, Manuel, *Orígenes y supuestos de la Ley Simpson- Rodino de 1986*,

<sup>38</sup> GARCÍA y GRIEGO Manuel y Mónica Vereá, op. cit. pág. 70

Esta ley no logró contener el flujo migratorio, y por el contrario, benefició, como mencioné en el párrafo anterior, a cierto grupo que apoyándose en los programas de regularización destinados a la reunificación familiar, llegaban a Estados Unidos con mujeres y niños para establecerse definitivamente.<sup>39</sup>

A partir de la década de los años 80 el gobierno mexicano reiteró su política de defensa de los derechos humanos a los connacionales en el extranjero, se creó la Dirección General de Protección, como una unidad administrativa dentro de la Cancillería mexicana que se dedicó a la protección de mexicanos en el exterior. En materia consular se asignaron más empleados para apoyo, así como más presupuesto.<sup>40</sup>

Las causas importantes que se han dado en nuestro país para continuar con el flujo migratorio sin una salida viable han sido las crisis de 1982 y de 1994 que han azotado México y han repercutido directamente en este grupo específico que son los migrantes, además, una causa de gran relevancia ha sido que los empleadores estadounidenses no dejaron de contratar a trabajadores sin documentos.<sup>41</sup> Esta es una situación que se sigue dando y que por lo mismo la población mexicana no deja de emigrar.

En 1982 México sufre una de las grandes crisis nacionales, consecuencia de los sexenios anteriores, que se reflejaban en un desequilibrio financiero del sector público, excesiva dependencia de las exportaciones petroleras, el impacto de la caída de los precios internacionales del petróleo, persistencia del gobierno a recurrir al crédito externo; y con todo ello, la reacción por parte de la sociedad mexicana y extranjera de desconfianza: conversión masiva de pesos a dólares, y la incontenible fuga de capitales. En política agraria, a pesar de haber habido un crecimiento de casi 10% en ese periodo, no alcanzó a satisfacer la demanda y el gobierno se vio obligado a recurrir a la importación de granos básicos ya desde ese entonces.<sup>42</sup>

Esta situación agudizó el desempleo y la pobreza extrema, factores que incidieron directamente en el incremento de la migración hacia Estados Unidos y que se verificaron al ascender

---

<sup>39</sup> Legalizó alrededor de 3 millones de personas en Driscoll A., Bárbara et al., *Límites sociopolíticos y fronteras culturales en América del Norte*, CISAN – UNAM, México, 2000, pág. 31

<sup>40</sup> Se habla de un presupuesto anual de 4 321 440 dólares que proveyó de fondos a quince consulados para la compra de vehículos destinados a las tareas de protección.

<sup>41</sup> QUINTERO, Víctor Adela, *La migración mexicana... op.cit.* pág. 93.

<sup>42</sup> DELGADO De Cantú, Gloria M., *op. cit.*, 1995, págs. 387, 388, 439-453.

para 1983 a 1 172 297 el número de indocumentados mexicanos localizados.<sup>43</sup> La pobreza extrema en el área rural se elevó, de acuerdo al INEGI y a la CEPAL, de 6.7 a 8.4 millones de 1984 a 1989.<sup>44</sup>

La otra gran crisis de 1994 en México fue determinante para acrecentar el desempleo y aún más los problemas con la devaluación del peso. Fue una catástrofe financiera originada por el exceso de gasto de los mexicanos. Habían ingresado a México 98 mil 718 millones de dólares como inversión extranjera de 1990 a 1994. La situación se complicó porque de ese monto total que había ingresado, 71 mil 569 millones de dólares no se trataba de inversión, sino de ahorro; aunado a esto, se observó un exceso de créditos por parte de los bancos, donde el consumo excedió la capacidad de pago y hubo que recurrir a la deuda externa.

El Estado tuvo que entrar al rescate para salvar a los bancos, a través de un pequeño fondo que tenía el Banco de México y que fue conocido con el nombre de Fobaproa. La recesión que sufrió el Estado Mexicano, resultado de un déficit en cuenta corriente demasiado grande, trajo como consecuencia mayor tensión social, alto desempleo y la búsqueda de mejores oportunidades en Estados Unidos.

De acuerdo con José Luis Calva, *de 1983 a 1994 en la economía mexicana sólo se crearon 1.9 millones de empleos remunerados, pero cada año tocaron las puertas del mercado laboral 1.1 millones de jóvenes demandantes de trabajo... De este modo, 10.3 millones de jóvenes no encontraron empleos remunerados, durante ese lapso se estima que por lo menos una tercera parte de ellos emigraron a Estados Unidos.*<sup>45</sup>

En 1996, Estados Unidos con el presidente William Clinton lanza una de las más severas y restrictivas leyes, la de Reforma a la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante, su principal objetivo fue la de controlar la inmigración ilegal y reducir el acceso de los inmigrantes legales a los programas de educación y bienestar social.

Los propósitos de la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante de 1996, IIRIRA por sus siglas en inglés, fueron:<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> En 1964, la cantidad de indocumentados mexicanos localizados era de 43 844 aproximadamente, de acuerdo al Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>44</sup> ESCOBAR, Latapi Agustín, *et al.*, *La dinámica de la emigración mexicana*, México. CIESAS/ Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 84.

<sup>45</sup> CALVA José Luis, *La deuda social heredada por el nuevo gobierno y la propuesta presidencial de bienestar para todos*, en Momento Económico, Núm. 77, México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, enero –febrero 1995, p.25.

<sup>46</sup> VERA Campos, Mónica, Rafael Fernández de Castro y Syney Weintraub (*coordinadores*), *Nueva agenda bilateral en la relación México – Estados Unidos*, ITAM, UNAM, CISAN, FCE, México, 1998, pp. 122 – 123.

- reforzar los controles para vigilar la frontera;
- incrementar sanciones al tráfico de inmigrantes y castigar a quienes falsificaban documentos;
- inspeccionar, aprehender, detener y deportar a extranjeros inadmisibles y establecer nuevas restricciones a empleadores.

Con esta Ley, se ordena a la oficina del Seguro Social en Estados Unidos diseñar una credencial difícil de falsificar; se establecen tres programas piloto que servirán como experiencia administrativa para controlar mejor el ingreso al mercado de trabajo de nacionales y extranjeros autorizados e impedir así el empleo a indocumentados, entre otras. De hecho, una de las acciones más significativas fue la que abolió el procedimiento de audiencias de deportación y de exclusión vigente durante bastantes años y con ello eliminó muchos de los derechos individuales de los indocumentados sujetos a deportación.<sup>47</sup>

A pesar de toda esta normatividad el volumen de trabajadores indocumentados ha sido constante, el gobierno mexicano se ha enfrentado, a partir de los inicios de la década de los noventa, a la pérdida de más de la quinta parte de la población total del país por la migración a Estados Unidos. En 1998 fueron estimadas 20 millones de personas de origen mexicano en Estados Unidos, de las cuales 7.3 millones eran nacidas en México. Para el año 2000 de acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda, se estimó que la población nacida en México y radicada en Estados Unidos fue de 8.9 millones, de los cuales 3.5 millones aproximadamente eran indocumentados. Los mexicanos emigrados representaron para el año 2001, el 3% de un total de 284.8 millones de población estadounidense y 9% de la población de nuestro país cuya población total se estimaba en 101 millones de mexicanos.<sup>48</sup>

El perfil de los migrantes ha cambiado en los últimos años, ahora, personas más jóvenes, más preparadas y más urbanizadas buscan también mayores oportunidades que no pueden encontrar en nuestro país.

En Estados Unidos, a pesar de que el presidente George Bush ha anunciado una reforma migratoria con la posibilidad de brindar empleo temporal a los migrantes, y legalizar consecuentemente a millones de inmigrantes indocumentados, su política se ha endurecido cada vez más por parte de los sectores con ideas antimigratorias, así como los mismos legisladores de su partido que se oponen

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, pág. 118.

<sup>48</sup> IMAZ Bayona, Cecilia, *La relación política del Estado Mexicano con su Diáspora en Estados Unidos*, citado en el Primer coloquio Internacional: Migración y Desarrollo: transnacionalismo y nuevas perspectivas de integración realizado en Zacatecas, Zacatecas del 23 al 25 de octubre de 2003.

firmemente a cualquier iniciativa que ofrezca algún tipo de regularización a los indocumentados, pues representa para ellos, recompensar a "quienes han violado la ley".<sup>49</sup>

Prueba de ello es la propuesta 200 de Arizona, aprobada a finales del 2004 y que ha sido uno de los golpes más duros contra los indocumentados que radican en ese estado por limitar servicios de educación y salud para inmigrantes. Además de que propician la aceptación de nuevas propuestas con fines antimigratorios en los demás estados de la Unión Americana.

Esta situación nos lleva a hacer una reflexión de lo que los gobiernos estatales y el gobierno federal están haciendo en nuestro país para evitar que la gente salga o para que siga emigrando ya que esto ha significado también, un factor importante de estabilidad política para el país, pues ha evitado que el desempleo padecido en México, se traduzca en rompimiento del orden social.

La migración es un fenómeno complejo, debido a que se orienta y refleja las condiciones estructurales de desigualdad y desempleo y que a pesar de ello, ha constituido un alivio a las tensiones sociales que estas pudieran causar, sobre todo porque la opción de emigrar ha dado una salida a la inconformidad de los trabajadores con las condiciones económicas de sus respectivos lugares de origen y ha significado un factor de desarrollo en la economía regional de Estados Unidos.

La importancia de la emigración mexicana a Estados Unidos se observa en dos direcciones urgentes e importantes: la primera, que se ha visto como una opción de trabajar en Estados Unidos para aquellos cuyos ingresos en México no son suficientes y que en lugar de que nuestro gobierno busque políticas de retención, parece que las políticas están enfocadas al impulso de este fenómeno; la segunda, consistente en el abuso al que han estado sujetos los trabajadores migrantes por parte de los patrones estadounidenses durante casi un siglo, en un contexto social y estructural caracterizado por la vulnerabilidad de dichos trabajadores y el poder de expulsión que la Ley de Inmigración de Estados Unidos le otorga a los patronos de dichos trabajadores migratorios y que denigra, de alguna manera, las relaciones políticas entre ambos países, pues representa un factor de constantes desacuerdos en sus respectivas políticas internas.

En el siguiente apartado hacemos una cuantificación de la migración para conocer en donde el índice de migración es mucho mayor en comparación con otros y que impactos ha tenido la emigración en nuestro contexto actual.

---

<sup>49</sup> BROOKS, David, *Preparan ofensiva antimigrante en EU, Legisladores republicanos maniobran para endurecer normas en la materia*, Universal online, 4 de enero de 2005

## 1.4 Relación cuantitativa de la emigración mexicana a Estados Unidos

Con el fin de verificar las causas esenciales de la migración me parece importante hacer un diagnóstico de cómo se encuentra la migración en el país, cuál es la dinámica de ésta y cómo se relaciona en función de los niveles económicos y sociales de desarrollo en México; es decir por Estados de la República. En el tercer capítulo retomamos de esta información, a cuatro estados con alto índice migratorio para conocer los programas establecidos a nivel estatal y como un estudio de caso que nos demuestre los rasgos más significativos que posiblemente causan la emigración.

### 1.4.1 Principales estados expulsores de migrantes

La migración internacional ha significado una pérdida de capital humano en los países de origen ya sea mano de obra no calificada o trabajadores calificados. En el año de 1926 más de la mitad de las remesas enviadas desde Estados Unidos iban dirigidas a principalmente a Guanajuato, Michoacán y Jalisco.

Manuel Gamio<sup>50</sup>, en su excelente trabajo de 1930, señalaba que el 60% de los migrantes mexicanos llegaba a Estados Unidos procedentes de Michoacán, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León; más adelante se anexan a esta lista los estados de San Luis Potosí, Durango, Zacatecas, Estado de México, Ciudad de México (donde el porcentaje es menor), Chihuahua, Tamaulipas y Guerrero y así posteriormente hasta encontrar emigrantes de todos los estados de la República Mexicana sólo que en dimensiones diversas. Esta situación incide en numerosas comunidades rurales en donde cerca del 50% o más han emigrado. Por estado en la República Mexicana situamos a la migración de la siguiente manera:

Cuadro 3. Índice y grado de intensidad migratoria de 2000

Entidad Federativa	Grado de intensidad migratoria
Aguascalientes	Alto
Baja California	Medio
Baja California Sur	Bajo
Campeche	Muy bajo
Coahuila	Medio
Colima	Alto

<sup>50</sup> Diez –Canedo Juan, *La migración indocumentada de México a los Estados Unidos*, México, FCE, 1984, pág 16.

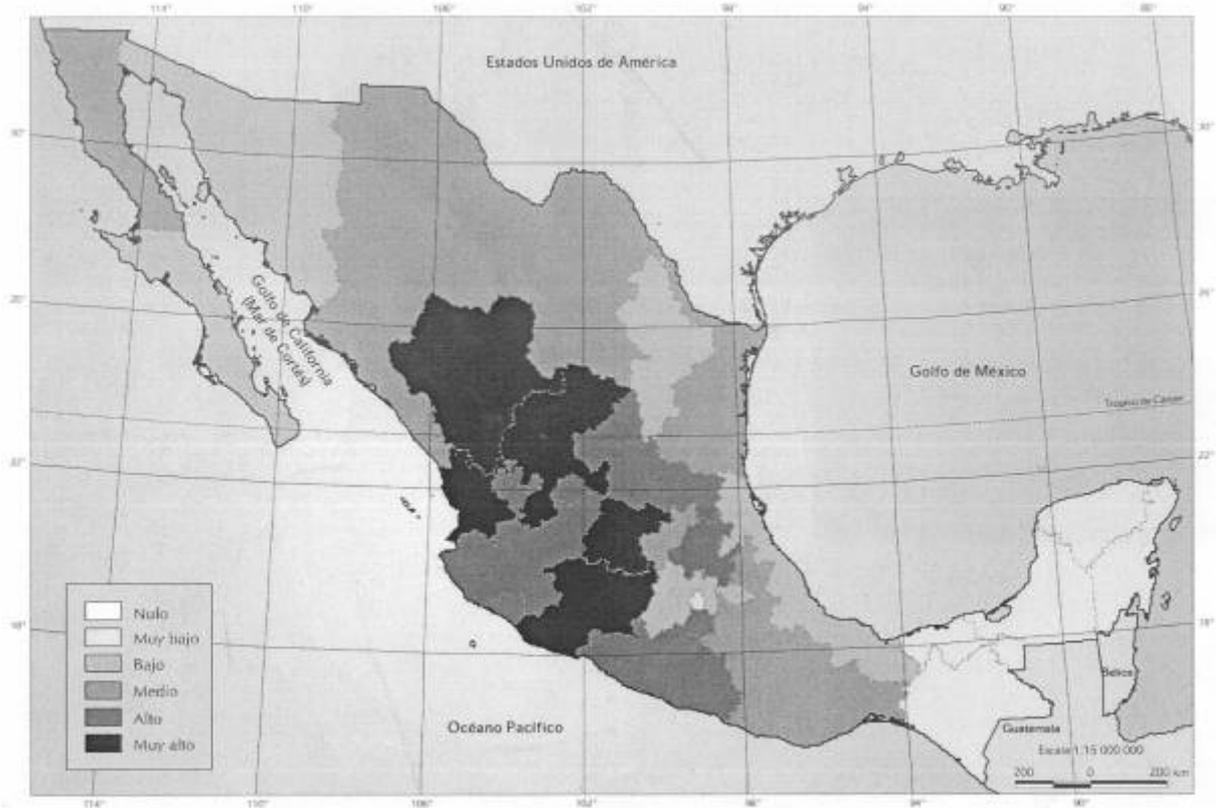
Chiapas	Muy Bajo
Chihuahua	Medio
Distrito federal	Muy Bajo
Durango	Muy Alto
Guanajuato	Muy Alto
Guerrero	Alto
Hidalgo	Alto
Jalisco	Alto
México	Bajo
Michoacán	Muy alto
Morelos	Alto
Nayarit	Muy alto
Nuevo León	Bajo
Oaxaca	Medio
Puebla	Medio
Querétaro	Medio
Quintana Roo	Muy Bajo
San Luis Potosí	Alto
Sinaloa	Medio
Sonora	Bajo
Tabasco	Muy Bajo
Tamaulipas	Medio
Tlaxcala	Bajo
Veracruz	Bajo
Yucatán	Muy Bajo
Zacatecas	Muy alto

Fuente: estimaciones de Conapo con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Es importante aclarar si observamos el siguiente cuadro, que la situación migratoria en los diversos estados ha cambiado notoriamente a partir del año 2000 hasta nuestros días. Veracruz se ha impuesto como uno de los estados que mayor índice de expulsión tiene y es importante remarcarlo, pues hace 4 años se localizaba como uno de los estados con un índice relativamente bajo de migración, lo que significa que actualmente la emigración está ocupando no sólo estados de tradición migratoria, sino también aquellos que no habían tenido necesidad de expulsar a su población.

Bajo el esquema de la República Mexicana, el grado de intensidad migratoria se representa así:

Mapa 1. México: grado de intensidad migratoria a Estados Unidos por entidad federativa, 2000



Fuente: estimaciones de Conapo con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda 2000

Es importante aclarar que actualmente se habla sólo de 93 municipios que registran nula intensidad migratoria hacia Estados Unidos; es decir, donde ningún miembro de los hogares de dichos municipios cuenta con antecedentes migratorios en el vecino país. Consecuentemente, 2 350 municipios (96.2% del total) tienen en mayor o menor medida relación con la Unión Americana.<sup>51</sup> De los cuales, 461 municipios son de alta y muy alta intensidad migratoria; 408 municipios registran una intensidad media; y 1481 municipios exhiben una baja o muy baja intensidad migratoria.

<sup>51</sup> Ver: TUIRÁN, Rodolfo, *et al.*, *Dinámica Reciente de la migración México – Estados Unidos*, en *El Mercado de Valores, Nacional Financiera, México, Migrantes Mexicanos II*, 8 de agosto de 2001, pág. 13.

Aunque la mayor expulsión en México se enfoca principalmente en nueve entidades federativas: Jalisco, Michoacán, Zacatecas, Guanajuato, Durango, San Luis Potosí, Nayarit, Aguascalientes y Colima, la Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior ha identificado 90 microrregiones de alta migración y marginación, a la vez que esto puede ser un factor esencial para que se de en mayor medida la emigración, entre ellas:

Cuadro 4. Microrregiones de alta migración y marginación

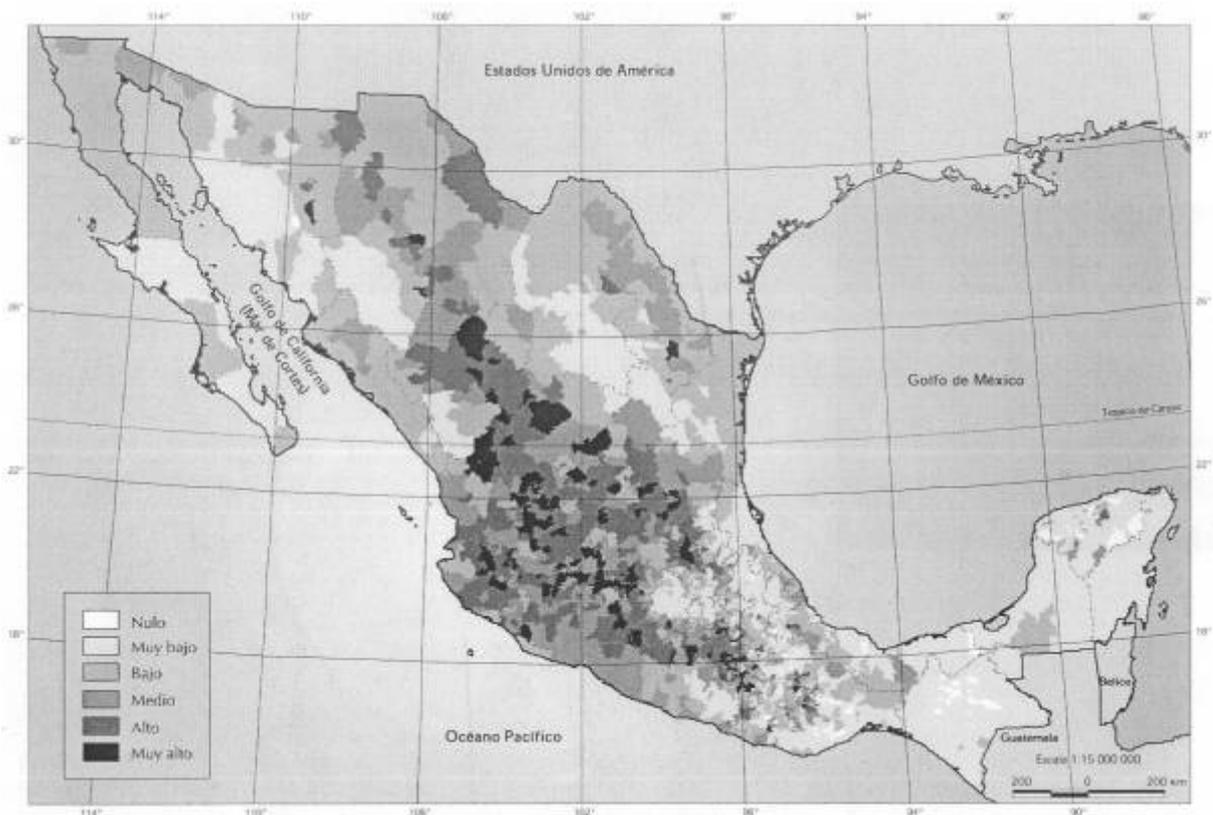
Entidad Federativa	Municipios
Coahuila	Jimenez
Colima	Cuauhtémoc
Chiapas	Chenalhó y Ocosingo
Chihuahua	Balleza, Batopilas, Guadalupe y Calvo
Durango	El Mezquital, Oteas
Estado de México	Sultepec
Guanajuato	Allende, Moroleón, Ocampo, Santiago Amravatio, Uriangato
Guerrero	Ajuchitlán del Progreso, General Canuto A. Neri, Olinalá, Pedro Ascencio Alquisiras, San Miguel Totolapan
Hidalgo	Atlapexco, La misión, Nicolás Flores, Pacula, San Bartolo tutotepec, Xochiatiapan
Jalisco	Atenguillo, Bolaños, Cuquio, Chapala, Chimaltitlán, Huejuicar Huejuquila el Alto, Jilotlán de los Dolores, Manuel M. Diegues, Mezquitic, San Cristóbal de la Barranca, Yahualica de González Gallo
Michoacán	Aguililla, Aquila, Carácuaro, Jiménez, Jiquilpan, Nocupétaro Susupuato, Tnagancicuaro, Tepalcatepec, Tinguindín, Tzitzio Villamar
Nayarit	Ixtlán del Río, El Nayar
Nuevo León	Agualeguas, General Bravo
Oaxaca	Coicoyán de las Flores, San Miguel Tlacotepec, San Pedro Mártir Yucuxaco, San simón Zahuatlán, Santiago Juxtlahuaca Santiago Tilantomgo, Santa Inés de Zaragoza
Puebla	Ahuatlán, Ajalpan, Coatzingo

	Eloxochitlán, Pahuatlán, San Diego La Mesa Tochiimiltzingo, Tenampulco
Querétaro	Pinal de Amores, Landa de Matamóros
San Luis Potosí	Aquismón, Guadalcázar, Moctezuma, Santa Catarina
Sonora	San Felipe de Jesús, Bavispe
Tamaulipas	Camargo
Veracruz	Chicontepec, Sotapan, Tantoyuca, Zongolica
Zacatecas	Apulco, Atolinga, Trinidad García de la Cadena, General Joaquín Amaro, Huanusco, Juchipila Tepetongo, Valparaíso, Villanueva

Fuente: Del artículo elaborado por la Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior, Dirección General de negocios y Transferencias en: el Mercado de Valores, Julio 2001.

Esquemáticamente, se observa una distribución más específica:

Mapa 2. México: grado de intensidad migratoria a Estados Unidos por municipio, 2000



Fuente: estimaciones de Conapo con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda 2000

Como puede observarse, la migración se da principalmente en zonas menos desarrolladas y marginadas, aunque esto ya en la actualidad no es una regla ni mucho menos, pues la geografía migratoria es cambiante; además de que intervienen otros factores que propician que la población emigre como es el caso de los fenómenos naturales que a lo largo del tiempo han ocasionado sequías y consecuentemente, escasez de granos básicos como el maíz. La crisis en el campo mexicano también ha sido un factor clave para que los productores renuncien a sus comunidades y vayan en busca de más oportunidades.

#### 1.4.2 Destinos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos

Las redes sociales juegan un papel muy importante para el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos. Algunos migrantes mexicanos se van por su propia cuenta pero la mayoría recurre a los contactos de amigos o familiares que se encuentran de manera legal o ilegal en el vecino país del norte. A través de las redes sociales, los empleadores consiguen mano de obra sin tener que recurrir a los anuncios, los familiares en Estados Unidos por su parte, ofrecen a sus paisanos casa, alimento y empleo; de hecho, la predominancia de migrantes de un mismo lugar de origen hacia una misma localidad y para una misma actividad económica en los Estados Unidos, se explica por la existencia de las redes sociales que vinculan los lugares de origen con los puntos de destino. Con el tiempo, la comunidad migrante empieza a tomar el control de un barrio o un sector de la ciudad.

El mapa geográfico ha ido cambiando notoriamente, a principios del siglo XX la mayoría de los migrantes se concentraba en el medioeste de Estados Unidos, en particular Illinois. Chicago fue un centro de atracción muy importante de mexicanos, porque ahí se desarrollaba una industria pesada, aunque con el paso del tiempo lo desplazó California.

En 1984, se hablaba de que los estados de destino más importantes de acuerdo con los datos encontrados y por el número de migrantes que recibieron fueron los de California, Illinois, Texas, Nueva York y Minnesota. California fue seleccionado por migrantes de 28 (de los 32) estados mexicanos, su mercado es definido y depende en alto grado de los trabajadores mexicanos. Personas de 27 estados de la República Mexicana eligieron Illinois como punto de destino al igual que Texas y Minnesota. A Nueva York llegaron mexicanos procedentes de 22 estados.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Se analiza desde 1984 en comparación con la cantidad de dólares que salió de los diferentes Estados.

A principios de esta década, se contemplaron los siguientes estados norteamericanos como principales destinos de los migrantes:

Tabla 1. Población estadounidense por estado de residencia :  
distribución de la población de origen mexicano.

Estado de Residencia	Total de población por Estado	Porcentaje de origen mexicano
Alabama	4 447 100	0.22
Alaska	626 932	0.06
Arizona	5 130 632	5.16
Arkansas	2 673 400	0.30
California	33 871 648	40.97
Colorado	4 301 261	2.18
Connecticut	3 405 565	0.11
Delaware	783 600	0.06
Distrito de Columbia	572 059	0.02
Florida	15 982 378	1.76
Georgia	8 186 453	1.33
Hawaii	1 211 537	0.10
Idaho	1 293 953	0.38
Illinois	12 419 293	5.54
Indiana	6 080 485	0.74
Iowa	2 926 324	0.30
Kansas	2 688 418	0.72
Kentucky	4 041 769	0.15
Luisiana	4 468 976	0.16
Maine	1 274 923	0.01
Maryland	5 296 486	0.19
Massachusetts	6 349 097	0.11
Michigan	9 938 444	1.07
Minnesota	4 919 479	0.46
Mississippi	2 844 658	0.10
Misuri	5 595 211	0.38
Montana	902 195	0.06
Nebraska	1 711 263	0.34
Nevada	1 998 257	1.38
New Hampshire	1 235 786	0.02
New Jersey	8 414 350	0.50

New Mexico	1 819 046	1.60
New York	188 976 457	1.26
North Carolina	8 049 313	1.19
North Dakota	642 200	0.02
Ohio	11 353 140	0.44
Oklahoma	3 450 654	0.64
Oregon	3 421 399	1.04
Pennsylvania	12 281 054	0.27
Rhode Island	1 048 319	0.03
South Carolina	4 012 012	0.26
South Dakota	754 844	0.03
Tennessee	5 689 283	0.37
Texas	20 851 820	24.57
Utah	2 233 169	0.66
Vermont	608 827	0.01
Virginia	7 078 515	0.36
Washington	5 894 121	1.60
Wets Virginia	1 808 344	0.02
Wisconsin	5 363 675	0.16
Wyoming	493 782	0.10
Total	281 421 906	22 954 617

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo) con base en U.S. Bureau, 1990 *census of Population, General Population Characteristics*.

Podemos observar en esta tabla que hay una mayor concentración en estados como California, Texas, Illinois, Arizona, Colorado y Florida, en gran parte, esta situación es explicada debido a que la mayoría son estados fronterizos,<sup>53</sup> donde después de cruzar la línea divisoria de ambos países, los migrantes permanecen en los poblados y ciudades más cercanas.

<sup>53</sup> Dicha aseveración no aplica para el caso de Illinois, pero se adecua perfectamente al resto de los estados mencionados.

### 1.4.3 Importancia de las remisiones de fondos de los migrantes

Las remesas se han convertido en un flujo de divisas de suma importancia para la mayoría de las naciones no desarrolladas y expulsoras de mano de obra. En México, en las últimas dos décadas la entrada de recursos vía remesas familiares a México aumentó significativamente, incluso durante el 2001 cuando se preveía que los flujos de remesas disminuirían después de los eventos terroristas en Estados Unidos, su comportamiento fue sorpresivo al reportar un crecimiento anual de 35.3 %, el segundo más elevado desde su registro en 1980. En 2003 se superó este dinamismo, ya que hubo un avance de 36.5%.<sup>54</sup>

El Banco de México ha confirmado que el año 2004 cerró con 16 613 millones de dólares, 24% más por encima de la cantidad registrada en 2003 (13, 400 millones de dólares)<sup>55</sup>.

El flujo de remesas que ingresa a nuestro país puede clasificarse en:

- Transferencias realizadas por los migrantes permanentes.
- Transferencias de los migrantes temporales. (Se incluyen los envíos que efectúan los migrantes que permanecen en otro país por un periodo más o menos breve)
- El flujo de divisas que entra al país por concepto del trabajo en Estados Unidos de los commuters, es decir de personas que residen en la franja fronteriza y diariamente se trasladan al país vecino para trabajar.
- Los envíos efectuados al país de origen por las personas nacidas en Estados Unidos descendientes de migrantes mexicanos.
- El flujo de bienes y recursos financieros (bienes muebles y ahorros) asociados a la migración de retorno (por cambio de residencia) de connacionales emigrantes.
- El ingreso que reciben del exterior – por concepto de jubilaciones y pensiones en general- los nacionales que en el pasado fueron migrantes, permanentes o temporales.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Tomado del CEESP, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, *Migración: principal origen de los recursos del exterior*, 31 de enero de 2005.

<sup>55</sup> En los primeros 5 meses del 2004 se observó el ingreso por remesas tan sólo por debajo del petróleo, pero por encima ya, de la inversión extranjera directa y de los ingresos del turismo. Estudio del Banco de México en [www.nafin.com/portalfn/files/pdf/Economía0704.pdf](http://www.nafin.com/portalfn/files/pdf/Economía0704.pdf)

<sup>56</sup> Las remesas: uno de los beneficios más evidentes de la migración, 10 de marzo de 2004 en: [http://www.conapo.gob.mx/migracion\\_int/1g.htm](http://www.conapo.gob.mx/migracion_int/1g.htm)

El envío de remesas del exterior, principalmente de Estados Unidos, es el sostén fundamental para más de 1.4 millones de hogares mexicanos de acuerdo al Consejo Nacional de Población, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los usuarios de Servicios Financieros establece que el 83% de estas remesas que se envían provienen de trabajadores ilegales.<sup>57</sup>

El monto de remesas es el resultado de 50.9 millones de transacciones con un promedio de 327 dólares cada una, equivalente al 78% del valor de las exportaciones de petróleo crudo y al 87% del superávit comercial del sector maquilador.<sup>58</sup>

El mayor impacto de las remesas se aprecia en las economías locales y regionales por tradición migratoria, aún cuando está adquiriendo importancia en las zonas emergentes. Principalmente, estos ingresos son utilizados en consumo básico, como es alimentación, vestido y necesidades domésticas, pero también es invertido en otros factores como salud, educación y vivienda en sus comunidades de origen.

Los estados de Michoacán, Guanajuato, Jalisco son los que reciben la mayor parte del flujo total de remesas con más del 64%<sup>59</sup>. A estos se han sumado en los últimos meses los estados de México, Veracruz y Distrito Federal. Los impactos regionales y locales de las remesas son muy significativos y diferenciados en las mismas entidades federativas. Michoacán es el principal destino de las remesas que envían los mexicanos que viven en el exterior con más de mil millones y medio de dólares, le siguen Guanajuato con más de mil 400 millones, Jalisco, con cerca de mil 300 millones y el Estado de México con alrededor de mil millones.<sup>60</sup> Zacatecas recibió alrededor de 480 millones de dólares por concepto de remesas durante el 2004.<sup>61</sup>

Los beneficios de las remesas se han concentrado, sin embargo, en unas cuantas regiones del país, naturalmente esto se observa en las entidades federativas con mayor índice de emigración y que reciben consecuentemente el mayor número de dólares del monto total de remesas que ingresan al país. En los hogares rurales el promedio anual que perciben es alrededor de 2 mil dólares y en los no rurales fue levemente inferior a los 3 800 dólares.

---

<sup>57</sup> CORTES, Marcela, *Los indocumentados envían más remesas*, El Universal, lunes 20 de diciembre de 2004, pág. 27.

<sup>58</sup> RUIZ, José Luis, *Remesas de mexicanos aumentaron 24% en 2004*, El Universal, 31 de enero de 2005.

<sup>59</sup> CORONA Vázquez Rodolfo, *Monto y uso de las remesas en México*, en *Migrantes Mexicanos II*, el Mercado de Valores, Nacional Financiera, Año LXI, ed. en español, 8 de agosto de 2001, pp. 27 –39.

<sup>60</sup> MONREAL, Vázquez Patricia, *Cambio de Michoacán*, El Universal, 20 de diciembre de 2004.

<sup>61</sup> EFE, El Universal online, Ciudad de México, 29 de diciembre de 2004

El recurso económico que reciben las familias de los emigrantes es destinado para su sostenimiento en sus respectivas comunidades pero también llega a ser prescindible como un elemento dinamizador para ciertos sectores de las economías regionales, como son las ramas de bienes de consumo, el comercio y la actividad financiera (que incluye el cambio de dólares por pesos).

La gran mayoría de los recursos recibidos se gastan en la satisfacción de necesidades básicas, en la adquisición de bienes de consumo duradero y en la compra y mejora de vivienda, mientras que sólo una pequeña proporción destina al ahorro y a la llamada inversión productiva.

De hecho las principales características de los hogares receptores de remesas para conocer donde esta el principal problema y donde ha fallado la Administración Pública, para posteriormente saber si es factible la aplicación de las políticas llevadas a cabo por el Gobierno o si existe la necesidad de instrumentar nuevas en función de ciertos patrones migratorios son:

- Aproximadamente 7 de cada 10 receptores son mujeres, especialmente cónyuges del jefe de hogar.
- La mitad de los receptores de remesas forman parte de la población económicamente activa, población que alcanza proporciones de 56%.
- En los hogares sin remesas provenientes del extranjero, el número promedio de hombre por cada cien mujeres está prácticamente equilibrado (94). En los hogares receptores de remesas, la relación de masculinidad es inferior en por lo menos tres hombres por cada cuatro mujeres.
- En los hogares sin remesas la relación de dependencia económica es de 77 miembros inactivos por cada 100 miembros activos, en los hogares que reciben remesas hablamos de 120 miembros inactivos por cada 100.<sup>62</sup>

Todas estas características nos llevan a deducir que la emigración mexicana a Estados Unidos significa pérdida de gran proporción de la Población Económicamente Activa en México, que las remesas del exterior constituyen para muchos la única fuente de ingreso que perciben y el sostén en la mayoría de los casos de la familia completa a diferencia de las familias que no perciben remesas, se observa además la falta del jefe de familia en las comunidades de mayor migración.

---

<sup>62</sup> Ver, Las remesas: uno de los beneficios más evidentes de la migración, *pág.web cit.*

#### 1.4.4 Impacto de la emigración en México

Sin duda alguna, el tema migratorio conlleva situaciones importantes y quizá también, alarmantes. La Administración Pública no ha encontrado solución alguna para retener estos flujos migratorios que impactan en México de la siguiente manera:

- De acuerdo al Consejo Nacional de Población, cada año emigran cerca de 400 mil personas de nuestro país al extranjero, el 98 y 99 % viaja principalmente a Estados Unidos y el resto a Europa o Canadá.
- En Estados Unidos viven alrededor de 10 millones de mexicanos, de los cuales se estima que unos 4.5 millones son indocumentados. Y si a los 10 millones se le añade el número de estadounidenses de origen mexicano encontramos 26.6 millones de personas, lo que representa el 9% de la población estadounidense y 25 % de la población de México.
- El envío de remesas acumuló al cierre del año 2004, 16 613 millones de dólares. Segunda fuente de ingresos del país, sólo por debajo de las exportaciones del petróleo y por encima de la inversión extranjera, convirtiéndose así, en el país con primer lugar mundial en envíos de dinero por parte de trabajadores migrantes a sus familias.
- Las remesas constituyen el sostén fundamental para 1.4 millones de hogares mexicanos. En los cuales sólo el 9% de las remesas se asigna a proyectos productivos y el resto se destina a consumo diario.
- Aunque todavía se da un porcentaje más alto de emigrantes hombres (entre 51 y 54% ) que de mujeres (entre 46 y 49%), existe una mayor complejidad y heterogeneidad del flujo migratorio.
- El 90 % de los emigrantes se encuentran en plena edad laboral (de 15 a 34), lo que significa pérdida de recursos humanos importantes para nuestro país.<sup>63</sup> La cantidad de población nacida en México que labora en Estados Unidos representa 20% de la Población Económicamente Activa.

---

<sup>63</sup> En entrevista a Elena Zúñiga, titular del Consejo Nacional de Población en *Captó México 17 mil millones de dólares en 2004*, Servicios de La Opinión, 8 de enero de 2005.

- Existe una grave desintegración familiar en México debido a que el 52% de los trabajadores mexicanos que viven en Estados Unidos son casados y mantienen a una familia en México.<sup>64</sup>
- Se ha dado una creciente diversificación regional del flujo; es decir, el origen geográfico de los emigrantes se ha extendido más allá de las entidades y municipios de emigración tradicionales. Actualmente, entidades como Puebla, Hidalgo, Estado de México, Distrito Federal, Veracruz y Morelos que en el pasado no se contaban entre las entidades con tradición migratoria fuerte, aparecen ya con cuantiosas corrientes migratorias al país vecino.
- Existe una creciente diversificación ocupacional y sectorial de los emigrantes tanto en México como en la Unión Americana. Los emigrantes que desempeñan una ocupación agrícola ya no son mayoritarios ni en su lugar de origen ni en el de destino.
- Los migrantes buscan una estancia cada vez más amplia de los migrantes en Estados Unidos o la búsqueda de residencia permanente.<sup>65</sup>

Una situación por demás triste pero que sucede a la par con la migración, es la repatriación de más de 500 cadáveres año, lo que constituye el mayor movimiento internacional de restos humanos en el mundo.<sup>66</sup> Otro gran impacto que causa preocupación en el sector salud son los riesgos de contagio de enfermedades, principalmente el SIDA.

La inmigración de mexicanos a Estados Unidos es un fenómeno estructural y permanente de la relación bilateral, el cual es imposible frenar en el corto plazo y cuyas ramificaciones penetran cada vez más en todos los ámbitos de la vida nacional de ambos países.

---

<sup>64</sup> Ver MONREAL, Vázquez Patricia, *ibid.*

<sup>65</sup> INEGI, *Rasgos de Continuidad y cambio de la migración México – Estados Unidos*, México, pág. 29.

<sup>66</sup> La muerte producida desde el intento por cruzar la frontera, por accidentes laborales, viales, deshidratación, hipotermia y enfermedades derivadas del trabajo. Ver. El Universal, 20 de diciembre de 2004, pág. 27

## Conclusiones

Se ha elaborado a lo largo de este capítulo una revisión de la migración de mexicanos a Estados Unidos y observamos que la situación migratoria ha cambiado radicalmente a lo largo de las décadas, pues a partir de la década de los 70 principalmente es cuando comienza la emigración masiva indocumentada ante la situación económica de nuestro país incapaz de ofrecer bienestar a la población mexicana. Jorge Bustamante<sup>67</sup> afirma –con mucha razón - que existe una relación causal entre la migración y desempleo, o migración y crisis económica, efectivamente, el intenso ritmo de crecimiento demográfico de la población mexicana en edad laboral, la insuficiente dinámica de la economía nacional para absorber el excedente de fuerza de trabajo y una considerable diferencia salarial entre ambas economías, además de la tradición migratoria hacia Estados Unidos, conformada ya desde el siglo XIX y XX, ha provocado que la migración llegue a ser preocupante para ambos gobiernos.

México tiene una mano de obra desempleada y subempleada, disponible a emigrar con escasos ingresos de su lugar de origen y con redes familiares y sociales que permiten un acceso menos difícil al vecino país del norte; Estados Unidos ha tenido una demanda de mano de obra constante, a pesar de los diversos ciclos económicos por los que ha pasado.

Podemos deducir entonces, que la migración se caracteriza por:

- A lo largo del siglo XX la población nacida en México con residencia en Estados Unidos multiplicó por 10 su proporción respecto de la población total; es decir, en 1903 había 103 mil mexicanos en Estados Unidos (0.8% del total); en 2004 esa población ha aumentado alrededor de 10 millones. La historia de este crecimiento no es lineal: de 1910 a 1930 la tasa de migración se triplicó para caer de manera significativa en el periodo del desarrollo estabilizador. Sin embargo, el agotamiento de este modelo, en los setenta, junto al inicio de la estrategia neoliberal, provocó el constante crecimiento de esa tasa hasta llegar a los 10 millones de migrantes mexicanos, sin contar a los estadounidenses de origen mexicano.

---

<sup>67</sup> BUSTAMANTE, J.A., *op.cit.*

- Los bajos salarios y el déficit acumulado en la creación de empleos en México son la fuerza que ha impulsado a la población a seguir emigrando.
- La migración no presenta de ninguna forma desarrollo en el país, pues a pesar de que se logran algunas acciones en las comunidades de origen con las remesas enviadas y se subsana la pobreza en algunas familias así como los problemas coyunturales de desempleo, la población que emigra no está produciendo en México y cada día más se eleva el número de emigrantes.

## Capítulo 2.- El ejercicio de la Administración Pública en relación a la emigración: alcances y deficiencias

### 2.1 Administración Pública

El Estado, como máxima organización política de la sociedad debe cumplir con dos funciones esenciales: mitigar el conflicto social para la conservación de la sociedad y mitigar la escasez, que a través de sus instituciones busca satisfacer plenamente a la sociedad.

La Administración Pública es el instrumento a través del cuál el gobierno se auxilia en el cumplimiento de sus deberes, conducción de una política económica, fiscal, monetaria, social, educativa, cultural, etc.

Desde el surgimiento de la Administración Pública y a lo largo de las diversas corrientes que se han establecido con diversos pensadores clásicos como Leonardo White, Von Justi, Von Stein, Charles Jean – Bonin, posteriormente Taylor, Ludwig Von Mises entre otros con ideas más revolucionarias en torno al concepto de Administración Pública y más recientemente estudiosos como Bernardo Kliksberg, Enrique Cabrero, David Arellano, Nuria Cunnill, Giandomenico Majone, Charles Lindblom, el fin último de la Administración Pública ha sido siempre el servicio a la sociedad a pesar de las distintas modalidades que se estiman para ofrecer dicho servicio.

Es por ello que en relación al tema migratorio y como respuesta a la crisis de la gobernabilidad migratoria que vivimos actualmente, el Estado busca por medio de la Administración Pública contribuir al desarrollo de acciones en el marco de su actuación gubernamental.

En el siguiente apartado estudiaremos algunas Secretarías de Estado como son: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Economía, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social y Turismo, que por su relación directa de trabajo y coordinación en programas y proyectos con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior(IME) - que es el órgano más recientemente creado para dar una respuesta al fenómeno migratorio y que se estudiará más adelante - y algunos otros organismos descentralizados contribuyen, de alguna manera, al desarrollo de acciones en el marco de su actuación gubernamental y bajo dos esquemas: política interna mexicana y política internacional que actúa sobre una realidad ya establecida y que se explicarán en el siguiente apartado.

## 2.2 Secretaría de Gobernación

La Secretaría de Gobernación como una dependencia de la Administración Pública Federal tiene encomendada *la adecuada conducción de la política interna del país que permita a través de programas, acciones y estrategias, el desarrollo de una sociedad cada vez más participativa en las acciones del Gobierno para satisfacer sus demandas; permitiendo con ello un crecimiento en el ámbito económico, político y social del país.*<sup>1</sup>

Algunas de sus atribuciones que me parecen más importantes en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente en el artículo 27, son:

IV.- Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a la colonización, asentamientos humanos y turismo;

V.- Manejar el servicio nacional de identificación personal;

XXX.- Contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno.

En materia migratoria, como se señala en la fracción IV, la Secretaría de Gobernación tiene el *registro nacional de población e identificación personal*, manteniendo el padrón de los mexicanos que residen en el extranjero otorgando y verificando que se cumplan las obligaciones migratorias establecidas.

Sus principales acciones las lleva a cabo mediante las siguientes unidades administrativas:

- Subsecretaría de Gobernación
- Subsecretaría de Enlace Legislativo
- Subsecretaría de Normatividad de Medios
- Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos
- Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos
- Subsecretaría de Desarrollo Político
- Oficialía Mayor
- Coordinación General de Protección Civil
- Dirección General de Comunicación Social

---

<sup>1</sup> Ver. Secretaría de Gobernación en: [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)

Además de contar con el apoyo de una serie de órganos desconcentrados como el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN), el Archivo General de la Nación (AGN), el Instituto Nacional de Migración (INAMI), entre otros.

La subsecretaría que más atañe a nuestro tema de estudio es la de Población, Migración y Asuntos Religiosos, que para su desempeño se encuentra dividido en la Dirección General del Registro de Población e Identificación Personal y en la Dirección General de Asociaciones Religiosas. Su principal función es conducir y vigilar las políticas de población, migración y religión en su carácter multisectorial.

Un órgano desconcentrado de vital importancia para el registro y control de población es el Consejo Nacional de Población (Conapo), creado el 27 de marzo de 1974. Su principal tarea ha sido desde su creación, regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que ésta participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.<sup>2</sup> Aunque el Consejo Nacional de Población es presidido por el secretario de Gobernación, se integra también por las siguientes Secretarías e Instituciones: Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado así como el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el año 2001 se crea dentro de la Secretaría de Gobernación, la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte con el objeto de coordinar los procesos de planeación y ejecución de políticas y acciones del gobierno y lograr así, el desarrollo en esa región. Se busca con esta Comisión promover un trato digno para los migrantes mexicanos tanto en la protección de sus derechos como en la de sus bienes en el territorio nacional, así como la creación de oportunidades de trabajo que frenen la salida de mexicanos hacia el país del norte, y esto es importante, porque en la medida que se busque la retención de los mexicanos a través de políticas públicas, el índice de migración tenderá a decrecer.

Otra actividad importante de la Secretaría de Gobernación es en coordinación con la Secretaría de Salud, evaluando e identificando los problemas actuales y futuros que pueden afectar a la población del área fronteriza entre México y Estados Unidos.

---

<sup>2</sup>CONAPO es de gran utilidad en el estudio de la migración por los referentes numéricos y datos que proporciona, *pag. web. cit.* [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

En trabajo conjunto con las demás Secretarías y sobre todo con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior -del cuál se hablará más adelante- busca llevar a cabo: el desarrollo de campañas de información denunciando atropellos cometidos por los cazadores de inmigrantes; promoción de acciones de combate al tráfico de personas; denuncia de maltrato y violación de los derechos humanos de los migrantes; y promoción de acciones para una mejor identificación de los restos de personas que fallecen intentando cruzar la frontera, reunión con distintas instancias gubernamentales mexicanas para la elaboración de materiales o folletos informativos que orienten a los migrantes mexicanos sobre sus deberes y derechos en Estados Unidos; diseño de materiales para las fiestas nacionales y abanderamientos; realización de foros de consulta sobre las atribuciones de los diversos programas (Programa Paisano y Grupos de Protección Beta).

Celebra reuniones con legisladores federales para propiciar que la política migratoria mexicana se aplique bajo los mismos principios que protegen la situación de los migrantes extranjeros en tránsito por México; realización de seminarios de capacitación sobre programas del gobierno mexicano en atención a migrantes; elaboración de estudios de los aspectos jurídicos y de todo tipo, como: el derecho de votar de la comunidad mexicana en el exterior que pese a las reformas sufridas por la Constitución Política, específicamente en el artículo 36° constitucional y que establece que: "los mexicanos son titulares del derecho con obligación de votar independientemente del lugar en el que se encuentren el día en que ocurren las elecciones" así como de la aprobación del proyecto por parte de la Cámara de Diputados el pasado 22 de febrero de 2005, no se ha logrado institucionalizar formas y procesos de materialización del voto en el exterior, de hecho, el Congreso de la Unión ha destinado 200 millones de pesos para este proyecto; sin embargo, esta cifra tan sólo representa del 5 al 10% del monto total contemplado para la realización del mismo, que oscila entre 3 000 y 5 000 millones de pesos<sup>3</sup>.

La Secretaría de Gobernación busca en coordinación con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior incluir en el debate del voto en el exterior, la representación de los migrantes en el Congreso de la Unión, en los Congresos estatales, en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el Instituto Federal Electoral(IFE), en el Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, en los Tribunales Electorales de las Entidades Federativas, así como en tantos organismos gubernamentales relacionados con el voto como sea necesario, un ejemplo importante es el Estado de Zacatecas donde la reforma electoral de agosto de 2003 dio lugar a la Ley Migrante, que permite que los migrantes que

---

<sup>3</sup> TRUAX, Eileen, critican los fondos para el voto de los mexicanos en el extranjero, *especial para la opinión*, 25 de noviembre de 2004.

tengan residencia binacional<sup>4</sup>, puedan ser votados para puestos de diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores, además esta ley obliga a los partidos a incluir en el último lugar de sus listas plurinominales a un migrante lo cual asegura que haya al menos 2 migrantes en el Congreso.<sup>5</sup>

## Instituto Nacional de Migración

El Instituto Nacional de Migración<sup>6</sup> se crea el 19 de octubre de 1993, como un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual tiene por objeto planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios, al igual que las relaciones de coordinación con las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia migratoria.

Su objetivo es *facilitar los flujos de personas que favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país, así como coadyuvar de manera efectiva en la salvaguarda de la seguridad y soberanía nacionales, apegado a la ley y al respeto de los derechos humanos de los migrantes.*

Su sistema de actuación está basado en:

- 1.- Regulación migratoria
- 2.- Programa Paisano
- 3.- Protección a migrantes
- 4.- Control y verificación
- 5.- Normatividad y apego a la Ley
- 6.- Planeación, Sistemas, Innovación y Transparencia
- 7.- Relaciones Internacionales e Interinstitucionales
- 8.- Coordinación Regional

---

<sup>4</sup> La Ley electoral del estado de Zacatecas define *residencia binacional* como la condición que asume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero y, al mismo tiempo, domicilio en territorio del estado, manteniendo en él casa, familia e intereses.

<sup>5</sup> Especial: LAZOS, *voto de los mexicanos en el exterior*, Publicación del IME, Volumen 1, #21, 11 de noviembre de 2004.

<sup>6</sup> Ver. Instituto Nacional de Migración, [www.inami.gob.mx/paginas/710000.htm](http://www.inami.gob.mx/paginas/710000.htm)

## 9.- Identidad Nacional y Comunicación Social

## 10.- Administración

De los cuales me parece importante señalar dos puntos: la regulación migratoria y el control y verificación, bajo los cuales tiene su esencia como tal el Instituto Nacional de Migración, ya que su responsabilidad en el tema migratorio se encamina primordialmente a la inmigración como una actividad sumamente importante si observamos que México se ha convertido en un receptor de migrantes centroamericanos que buscan mejores oportunidades en México, pero que en su gran mayoría nuestro país sólo representa una escala más del tránsito de los migrantes hacia Estados Unidos.

Por esta situación y principalmente a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, México ha buscado resguardar la seguridad nacional en sus fronteras, tomando diversas acciones como la de llevar los datos de todos los extranjeros que visitan México a través de archivos y la regulación migratoria, todo esto además, como consecuencia de apoyar a su homólogo estadounidense en una "supuesta lucha contra el terrorismo".

Cabe mencionar por otro lado, que dentro de los programas que el Instituto Nacional de Migración maneja se encuentra el Programa Paisano, el Programa de Grupos Beta de Protección a Migrantes, y otros programas especiales como el de Menores Repatriados por la Frontera Norte México – Estados Unidos que consiste en atender la problemática de riesgo que enfrentan los menores en condiciones de vulnerabilidad, radicados en las franjas fronterizas del país.

El Instituto Nacional de Migración cuenta con un presupuesto de 667 722 611 pesos<sup>7</sup> que utiliza en servicios personales, materiales y suministros para su funcionamiento, así como servicios generales, los distribuye conforme a los programas realizados y en su conjunto equivale a poco más del 17% del presupuesto total de la Secretaría de Gobernación. Los programas BETA, Paisano y Menores Repatriados por la Frontera Norte, cuentan con un presupuesto independiente.

El Programa Paisano tiene como misión garantizar que los connacionales que ingresan, transitan y salen del país, lo realicen con la garantía de sus derechos, la seguridad en sus bienes y personas y el pleno conocimiento de sus obligaciones, para cumplir este propósito busca estimular

---

<sup>7</sup> Ver. Presupuesto de Egresos de la Federación, 2004

en los servidores públicos el respeto, atención y trato digno hacia los paisanos, además del reparto de la guía paisano con la información de sus derechos y obligaciones.

Aunque el Programa Paisano se enfoca primordialmente a los mexicanos que ingresan al país y no compete directamente a un programa que subsane la emigración ha tenido logros importantes como:

- Generar confianza en el gobierno tanto por el combate a la corrupción como por la simplificación administrativa y de medidas que facilitan el ingreso a México.
- Desarrollar una importante labor de difusión de derechos y obligaciones al visitar México.
- Promover la cultura de prevención y cumplimiento de las normas nacionales entre los paisanos, así como de acercamiento entre las instituciones y ellos mismos.
- El nivel de coordinación interinstitucional permite una estructura pequeña con costos mínimos.<sup>8</sup>

Este programa cuenta con 20 dependencias y entidades del gobierno federal para su funcionamiento, 15 secretarías, dos entidades del Ejecutivo Federal, así como tres Procuradurías: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Salud, Secretaría de Turismo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría Federal de Protección Ambiental, Secretaría de Economía, Procuraduría General de la República, Desarrollo Integral para la Familia, Instituto Mexicano del Seguro Social, Procuraduría Federal del Consumidor y Procuraduría Agraria. Cuenta además con un Comité Técnico, una Coordinación Nacional, dos representaciones en Estados Unidos y 29 comités estatales.

Los Grupos Beta de Protección a Migrantes tienen como objetivo la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados.<sup>9</sup> Ejercen sus funciones a través del rescate y auxilio a migrantes en situación de riesgo, en coordinación con corporaciones y organismos de ambos lados de la frontera instalando torres de orientación y letreros de guías en caso

---

<sup>8</sup> Ver. Programa Paisano: <http://paisano.gob.mx/logross.swf>, 26 de octubre de 2004.

<sup>9</sup> VALENZUELA, Malagón Javier, *El programa Beta. La protección de los derechos humanos de los migrantes indocumentados desde una perspectiva policiaca no convencional* en Manuel Ángel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coordinadores), México, p.502. En 2003 auxiliaron a 2 mil 803 migrantes en peligro, ver : el universal online, 14 de septiembre 2004.

de necesitar ayuda<sup>10</sup>; protección de los derechos humanos mediante operativos de carácter preventivo y combates de actos delictivos que se detectan en flagrancia con las autoridades competentes y, orientación y asistencia a los migrantes respecto de los derechos que les asisten así como de los riesgos naturales que enfrentan al intentar cruzar la frontera por zonas peligrosas, brindan asistencia legal y social a los migrantes, reciben y atienden quejas, canalizando las denuncias ante las instancias correspondientes.<sup>11</sup> Los estados participantes son: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas; es decir 9 grupos Beta en la franja fronteriza del norte y 4 Grupos Beta en la franja fronteriza del sur.

De enero a diciembre de 2004 se rescataron a 3364 migrantes de la frontera sur y norte, se auxiliaron a 750 lesionados, a 137 migrantes protegidos de conductas delictivas, a 183 extraviados localizados, a 120 025 migrantes se les dio asistencia social, a 521 gestoría jurídica, a 661 044 migrantes se les dio información y orientación, se expidieron 226 327 cartillas del migrante, se entregaron 179 797 trípticos – guía preventiva, se repararon 142 señalamientos preventivos, se atendieron a 87 406 migrantes repatriados y a 85 migrantes mutilados.<sup>12</sup>

El Proyecto de Atención a Menores Fronterizos es el resultado de los acuerdos establecidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia y la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración, con el objeto de otorgar a los menores repatriados por autoridades estadounidenses la atención y el respeto a sus derechos humanos, desde el momento de su aseguramiento hasta su integración al núcleo familiar. Su funcionamiento consiste en que la autoridad migratoria estadounidense informa al Consulado de México correspondiente que realizará la repatriación de un grupo de menores, el Consulado mexicano a través del área de protección consular realiza una visita a los menores para conocer el estado en que guardan y poder así realizar un reporte.

Durante el año 2004, fueron repatriados cerca de 39 690 menores de dieciocho años, de los cuales 28 520 eran niños y 11 170 niñas. La mayor cifra de deportaciones se efectuó en los puertos fronterizos entre los estados de Sonora (México) y Arizona (Estados Unidos) con un total de 20 782 jóvenes, 15 109 hombres y 5 673 mujeres, lo que equivale al 52.3% del total. El resto de las

---

<sup>10</sup> Podrán participar si así lo han convenido, elementos de seguridad pública de los niveles federal, estatal y municipal.

<sup>11</sup> Ver, [www.inami.gob.mx/paginas/710000.htm](http://www.inami.gob.mx/paginas/710000.htm)

<sup>12</sup> Grupos de protección a migrantes, acciones efectuadas, enero – diciembre de 2004, Instituto Nacional de Migración, ver: pág. web. cit.

repatriaciones se desarrolló a través de los estados de Chihuahua y Baja California, con el 20% cada uno, Coahuila, con un 3.8% y Tamaulipas con un 3.5%.<sup>13</sup>

La autoridad migratoria estadounidense notifica al Instituto Nacional de Migración el número de menores por repatriar, el punto de recepción y hora en la que se realizará la entrega de los menores, así como la información general de cada menor, si alguno presenta incidentes de maltrato o violación a sus derechos humanos se notifica al Consulado para los efectos procedentes. Las autoridades migratorias los canaliza directamente a los albergues del DIF o a sus respectivas familias.

Las actividades a cargo del Instituto Nacional de Migración de servicios migratorios se realizan a través de las unidades administrativas desconcentradas y las delegaciones regionales estatales, de acuerdo también a un marco jurídico que lo regula como es:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* .- que en sus primeros 29 artículos estipula las garantías que gozamos como individuos, de manera específica, el artículo 11 establece la libertad de todo individuo para entrar o salir de la República Mexicana, y mudar de residencia...
- *Instrumentos Internacionales relacionados con la Migración*.- como las convenciones producidas en el marco de la Organización de las Naciones Unidas(ONU), tales como: a) Carta Internacional de Derechos Humanos; b) las convenciones sobre relaciones consulares y diplomáticas; c) las relativas a refugio, asilo, nacionalidad; d) trabajadores migratorios; e) crimen transnacional; f) protección diferenciada de mujeres y niños; g) discriminación e intolerancia; h) derecho humanitario; y i) Convenio 166 sobre la repatriación de la gente de mar. Y que en su conjunto establecen el marco jurídico que rige en cuanto a la migración internacional.
- *Ley General de Población* que nos habla de la migración, inmigración, emigración, repatriación. En relación a la emigración se toca como uno de los puntos principales, la disminución de la mortalidad en coordinación con el Consejo Nacional de Población.

---

<sup>13</sup> Eventos de Repatriación de Mexicanos a Estados Unidos. INM. Mensual enero – diciembre de 2004.

- *Ley de Nacionalidad* establece mecanismos de obtención (por nacimiento o naturalización) y pérdida de la nacionalidad mexicana, recordemos en este sentido, que el Instituto Nacional de Migración se ocupa primordialmente de los que entran al país.
- *Reglamento de la Ley General de Población*.- derivado del tercer punto, nos encontramos con el reglamento que estipula procedimientos y requisitos para la obtención de visas, estancias, salidas de inmigrantes y no inmigrantes, inmigración, plazos, trámites, etc.
- *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*
- *Manual de trámites migratorios*

Es importante destacar que dadas sus funciones, el Instituto Nacional de Migración se enfoca a la migración desde distintas perspectivas: inmigración, transmigración y emigración, aunque su esencia es trabajar en la inmigración y en la frontera sur principalmente, para poder estar en condiciones de exigir el mismo trato en la frontera norte.

De los migrantes mexicanos radicados en el exterior se ocupa el Instituto de los Mexicanos en el Exterior coordinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y del cual nos apoyaremos para buscar la relación directa de trabajo de este Instituto con las dependencias de la Administración Pública Federal y observar lo que están realizando en materia migratoria.

## 2.3 Secretaría de Relaciones Exteriores

La Secretaría de Relaciones Exteriores como otra dependencia de la Administración Pública Federal se rige bajo la Ley del Servicio Exterior Mexicano publicada el 4 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>14</sup>

Las facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de acuerdo al artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que me parecen más importantes para el tema migratorio son:

I.- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, dirigir el Servicio Exterior Mexicano e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos, y convenciones en los que el país sea parte.

II.- Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares...<sup>15</sup>

La Secretaría de Relaciones Exteriores es a mi parecer la más importante para el tema migratorio porque es la facultada para su actuación en el exterior. Para su funcionamiento, la estructura orgánica se compone de:

- Subsecretaría de Relaciones Exteriores
- Subsecretaría para América Latina y el Caribe
- Subsecretaría para América del Norte
- Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional
- Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos
- Oficialía Mayor
- Unidad de Coordinación Jurídica e Información Documental

---

<sup>14</sup> Ver. Secretaría de Relaciones Exteriores en [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

<sup>15</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op cit*, pp. 10 y 11

Además cuenta con una serie de Direcciones Generales en la que se destaca principalmente a la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares por la relación estrecha con los migrantes y, los Órganos Desconcentrados siendo el más importante para nuestro tema: el Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior junto con el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior sustituyeron al Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME) instrumentado por la Subsecretaría de Relaciones Exteriores en 1990, como respuesta a las demandas de mexicanos y mexicano-americanos en Estados Unidos de fortalecer sus vínculos con México y a la Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y mexico – americanos creada en el 2000 al inicio del gobierno del presidente Vicente Fox.

El Gobierno de México a través de la Cancillería ha promovido la Matrícula Consular Mexicana como un medio de identificación oficial, de hecho en noviembre de 2004, la Cámara de Diputados y de Senadores aprobaron las reformas a la Ley de Nacionalidad en la que se añade al artículo 3° de dicha ley, una fracción que establece a la Matrícula Consular como documento probatorio de la Nacionalidad Mexicana. Este documento les permite a los mexicanos que viven en el extranjero ostentarse como nacionales mexicanos, independientemente del status migratorio que tengan.<sup>16</sup>

La matrícula consular ha adquirido mayor presencia conforme ha sido reconocida por diversas autoridades en Estados Unidos (a pesar del rechazo latente que se vive en las zonas fronterizas principalmente para con los migrantes).<sup>17</sup> Actualmente es aceptada en 391 ciudades, 166 condados, 1203 agencias, 404 instituciones bancarias y 1999 departamentos de policías de la Unión Americana.<sup>18</sup> Se expiden alrededor de 10 mil matrículas consulares por mes.<sup>19</sup>

La Secretaría de Relaciones Exteriores ha servido pues de conducto entre las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y las embajadas del gobierno de México además de las relaciones con los cuerpos diplomáticos de otros países.

---

<sup>16</sup> Ver: [www.lazos.sre.gob.mx](http://www.lazos.sre.gob.mx). 12 de noviembre de 2004.

<sup>17</sup> Fox anunció en la última semana de febrero de 2005 el rechazo a la matrícula consular por medios como la Ley de Identificación Real que busca prohibirla como medio de identificación real.

<sup>18</sup> Ver. pag. web cit. [www.lazos.sre.gob.mx](http://www.lazos.sre.gob.mx).

<sup>19</sup> Este documento tiene la misma validez que el acta de nacimiento, el certificado de nacionalidad, la carta de naturalización, el pasaporte y la cédula de identidad ciudadana.

## Instituto de Mexicanos en el Exterior

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior o mejor conocido como el IME es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores que cubre las funciones de la Oficina Presidencial para la Atención a las Comunidades Mexicanas en el Extranjero y del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior; cuenta con un Consejo Consultivo integrado por 157 miembros, organizados en: 105 líderes representantes de las comunidades, 10 representantes de organizaciones latinas dentro de Estados Unidos, 10 asesores especiales y 32 representantes de los gobiernos de los estados de la República Mexicana<sup>20</sup> y organizados en seis comisiones de trabajo: Asuntos Económicos y Negocios, Asuntos Educativos, Asuntos Legales, Asuntos Políticos, Asuntos de Organización Comunitaria, Salud y Cultura y Asuntos Fronterizos. Su función primordial es ser un foro donde las voces que intervienen sean principalmente los que tienen la necesidad de ser atendidos, es decir los migrantes, para que participen en la formulación de las políticas puestas en marcha por dicho Instituto.

El Consejo Consultivo es el órgano ejecutor y operativo del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, encabezado este último por el Presidente de la República e integrado por 11 Secretarías que son: Gobernación; Relaciones Exteriores; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Economía; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Educación Pública; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Salud; Turismo y Trabajo y Previsión Social; con las que pretende facilitar la cooperación interburocrática y la coordinación de los distintos programas de atención para la comunidad migrante.

En los últimos proyectos han colaborado también Nacional Financiera, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Instituto Nacional de Educación para Adultos, el Consejo Nacional para la Cultura y el Arte, entre otras. Pero de todos ellos, las Secretarías más importantes en la actuación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior son: Salud, Desarrollo Social, Educación Pública porque son con ellas con las que establece el mayor número de programas por ser rubros de gran importancia para el desarrollo integral de los individuos.

Su objetivo principal es promover estrategias, integrar programas, recoger propuestas y recomendaciones de las comunidades, sus miembros, sus organizaciones y órganos consultivos,

---

<sup>20</sup> El IME y el Consejo Consultivo, en Reporte Bianual de Actividades 2003 – 2004, IME, SRE, México, pág. 14

tendientes a elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas en el extranjero, así como ejecutar las directrices que emanen del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior.<sup>21</sup>

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior tiene las siguientes atribuciones:

I.- Promover la revalorización del fenómeno migratorio y el trato digno a los mexicanos que viven en el exterior;

II.- Favorecer la creación de espacios de reunión y promover la comunicación con y entre las comunidades mexicanas que viven en el exterior;

III.- Fungir como enlace, en coordinación con las representaciones de México, con las comunidades mexicanas que viven en el exterior;

IV.- Establecer una adecuada coordinación con los gobiernos, instituciones y organizaciones de los estados y municipios en materia de prevención, atención y apoyo a las comunidades mexicanas en el exterior y en otros temas afines y complementarios;

V.- Diseñar y promover mecanismos para la ejecución de los programas y proyectos propios de las labores del Instituto de los Mexicanos en el Exterior;

VI.- Organizar y participar en seminarios, conferencias, simposios, coloquios y congresos públicos, privados y académicos en materia de migración y atención a mexicanos en el exterior;

VII.- Recabar y sistematizar las propuestas y recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo social de las comunidades mexicanas en el exterior, que formulen órganos consultivos constituidos por representantes de dichas comunidades.

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior ha jugado un papel relevante en la relación del gobierno mexicano con sus migrantes, de hecho uno de los principales temas en su agenda ha sido la promoción del voto en el exterior desde que se puso en la mesa de debate y el programa de credencialización en el extranjero de manera que se pueda incluir a quienes actualmente no tienen la credencial del IFE. Su principal función es la de ser un intermediario entre las comunidades mexicanas en el exterior -para su mejor organización y fuerza- y el gobierno mexicano. Así como apoyar en los temas de salud, educación, recreación, cultura, vivienda, entre otros.

---

<sup>21</sup> Ver: [www.ime.gob.mx](http://www.ime.gob.mx) del día 2 de noviembre de 2004

Sus principales acciones han sido: cabildeo y consulta a ciudadanos estadounidenses sobre legalización o regularización migratoria de los mexicanos en Estados Unidos, incluyendo información sobre negociaciones bilaterales México – Estados Unidos, compilación y difusión de la información sobre las oficinas de atención a los migrantes; difusión de información actualizada sobre temas como la pena de muerte, licencias de conducir y matrícula consular; creación de métodos seguros eficientes y accesibles para el envío de remesas a México, aprovechando la cobertura nacional de los bancos: Bank of America, U.S. Bank y Wells Fargo que aceptan la matrícula consular para la apertura de cuentas;<sup>22</sup> documentación de las iniciativas anti – inmigrantes y clasificación según su tipo, alcance y ámbito jurídico; evaluación de los mecanismos de capacitación para el personal de los consulados; impulso a la participación de los consulados en la orientación de la comunidad de origen mexicano sobre iniciativas locales, estatales y federales del gobierno de Estados Unidos, que sean de beneficio para las comunidades mexicanas como en el caso de acceso a la educación; revisión de los objetivos de programas de radio y televisión en Estados Unidos dirigidos a la población de migrantes que favorezcan su integración comunitaria y participación política; difusión de información sobre los programas de becas y financiamiento para estudiantes migrantes; organización de seminarios estatales itinerantes de capacitación en materia de organización y formación de liderazgos, incluyendo atención a jóvenes: en California, Illinois y Texas; realización de seminarios de capacitación sobre programas del gobierno mexicano en materia de repatriación de restos; creación de directorios de organizaciones y líderes mexicanos y mexicano-americanos en Estados Unidos; promoción de la participación de las ligas de futbol soccer en el torneo Copa México y en torneos deportivos locales, realización de jornadas informativas sobre México en temas como la migración, salud, educación, cultura; difusión de información sobre: las semanas binacionales de salud, seguro de salud binacional, entre otros; difusión de información relacionada con denuncias de violaciones a los derechos humanos de los migrantes mexicanos que radican en Estados Unidos, ante organismos internacionales; revisión de mecanismos de vinculación entre consulados y comunidades.

Además el Instituto de los Mexicanos en el Exterior busca mediante las diferentes Direcciones que integran a la Secretaría de Relaciones Exteriores: revisar el presupuesto de los consulados para servicios de emergencia y decesos; identificar instituciones públicas y privadas de apoyo, en ambos lados de la frontera, en lo referente a pensiones alimenticias para menores de edad; reforzar la cooperación con autoridades de migración en beneficio de los detenidos y reportados mexicanos; promover campañas de difusión sobre la notificación consular; ofrecer asesoría legal a los mexicanos acusados de delitos con sanciones que incluyan la pena capital y la cadena perpetua; hacer tarea

---

<sup>22</sup> Se busca la creación de la tarjeta CCIME con dichos bancos y que a través de la red de cajeros automáticos en México, facilitaría el cobro de dinero enviado.

de cabildeo en el congreso mexicano para ampliar la red consular mexicana; difundir información sobre capacitación de maestros y programas de intercambio entre universidades y centros de investigación; difusión de los diversos materiales que se elaboren sobre los derechos a la educación de los mexicanos en Estados Unidos, coordinar la propuesta de migración, cuya enorme importancia requiere la definición de una plataforma precisa y una agenda priorizada, dentro de un marco de seguridad jurídica permanente.

Una prioridad que ha tenido el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior ha sido la de encontrar los canales adecuados para el funcionamiento de la tarjeta CCIME, cuyo propósito es que los connacionales en los Estados Unidos puedan enviar remesas a sus familiares, con un costo mínimo y un tipo de cambio del día en que se realice la transacción correspondiente;<sup>23</sup> además del impulso a la ciencia mediante los estudios sobre las diversas problemáticas de los migrantes, trabajadores jornaleros y situación laboral, educación, salud, economía, legislación, representación de los migrantes en los ámbitos jurídicos mexicanos, entre otros aspectos relevantes y coordinados con las Secretarías de la Administración Pública.

Si bien es cierto que los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos provocaron un estancamiento en materia migratoria, México ha buscado y principalmente, a partir del año 2000, alcanzar un acuerdo migratorio con el país vecino en esta materia.

Las acciones que el gobierno mexicano lleva a cabo a través del IME, han sido exitosas desde el punto de vista de fortalecer a la comunidad migratoria, pero no así desde una postura estadounidense por parte de la opinión pública y los grupos de interés que históricamente siempre han actuado de acuerdo a sus condiciones económicas y demográficas así como a los intereses prioritarios del gobierno en cuestiones políticas y de seguridad.

Lo preocupante de la situación es que, efectivamente como lo aclaró el Lic. Ricardo Guerra, subdirector del IME<sup>24</sup>, éste no funciona como una solución a la migración, sino más bien como una respuesta a una realidad existente, a una situación ya establecida, no previene ni retiene a la migración, sólo apoya en sus necesidades más urgentes que tienen como nacionales mexicanos cuando ya radican en otra ciudad.

---

<sup>23</sup> Esta tarjeta busca negociar un contrato financiero, mediante el cual se considere la generación de un pequeño porcentaje por transacción destinado a procurar fondos que apoyen los trabajos de este consejo Consultivo; las labores de las organizaciones comunitarias en los Estados Unidos y los proyectos de las comunidades de origen ubicadas en zonas de alta marginalidad en distintas regiones del país.

<sup>24</sup> Entrevista realizada con el Lic. Ricardo Guerra, subdirector del IME, en sus oficinas el día 23 de febrero de 2005.

El IME refleja un esfuerzo por desarrollar una política que convoque a todas las partes interesadas: la comunidad mexicana residente en el extranjero y sus líderes, los clubes de oriundos y federaciones, gobiernos locales, organizaciones latinas, Secretarías de Estado, oficinas consulares y los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Con el apoyo de los consulados además de todas las dependencias y entidades mencionadas, existen cuatro logros que a mi parecer son fundamentales:

- Extensión de la oferta educativa y de salud para los mexicanos en el extranjero;
- Aceptación de la matrícula consular como documento de identificación;
- Reducción del costo en el envío de remesas y;
- Fortalecimiento de iniciativas para el desarrollo de las comunidades de origen como el Programa 3 x 1.

## 2.4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público

De acuerdo al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponden entre algunos otros asuntos:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional de desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal;

XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

XIX.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Se integra para su funcionamiento en:

- Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
- Subsecretaría de Ingresos
- Subsecretaría de Egresos
- Oficialía Mayor
- Procuraduría Fiscal de la Federación
- Tesorería de la Federación
- Unidad de Coordinación con Entidades Federativas
- Unidad de Comunicación Social y Vocero
- Unidad de Inteligencia Financiera
- Coordinación General de Tecnologías de Información y Comunicaciones

- Coordinación General de Calidad y Seguridad de la Información.
- Órgano Interno de Control
- Órganos Desconcentrados

Entre los órganos desconcentrados me parece importante mencionar al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática por el papel que desempeña a nivel nacional al brindar información necesaria de aspectos como el Producto Interno Bruto, inflación, inversión, consumo, ahorro, precios, empleo, salarios, exportaciones, importaciones entre otros.

Me parece importante mencionar en este apartado el presupuesto de las distintas secretarías que se relacionan en coordinación con el IME en materia migratoria ya que la Secretaría de Hacienda es la encargada de calcular tanto los ingresos como los egresos de la Federación.

Tabla 2.- Presupuestos de las Secretarías de Estado que trabajan en coordinación con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

SECRETARÍAS	PRESUPUESTO TOTAL PESOS
Gobernación	3 818 018 310
Relaciones Exteriores	3 424 050 360
Hacienda y Crédito Público	23 620 151 310
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	3 373 348993
Medio Ambiente y Recursos Naturales	16 008 172 920
Economía	5 379 959 878
Educación Pública	113 414 103 990
Salud	20 973 045 416
Trabajo y Previsión Social	3 327 845 990
Desarrollo Social	21 098 544 310
Turismo	1 230 202 790

Fuente: Presupuesto de egresos de la Federación 2004, *Análisis Administrativo Económico (en pesos)*.

Como puede observarse, las secretarías que mayor presupuesto tienen son la Secretaría de Educación, Hacienda, Desarrollo Social, Salud y Medio Ambiente y Recursos Naturales, de las cuales Educación, Salud y Desarrollo Social son prioritarias para poner en marcha programas sin obtener alguna ganancia económica; Economía, con Inversiones; y la de Turismo, cuya secretaría actúa definitivamente, con uno de los presupuestos más bajos en lo que concierne a las Secretarías.

También se observa que se menciona solamente el presupuesto total de cada Secretaría dado que no fue factible obtener las cifras precisas de gasto destinado por Secretaría al tema migratorio.<sup>25</sup> Como más adelante se observará, en algunas secretarías de Estado consideramos importante especificar el presupuesto que tienen por programas ya que nos darán un referente más amplio de la armonización entre los proyectos de cada una y los logros observados como en el caso de la Sedesol. Estos aspectos se revisarán en su correspondiente apartado.

---

<sup>25</sup> En el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, se desglosa el presupuesto de acuerdo a los Programas que maneja con relación a la emigración.

## 2.5 Secretaría de Desarrollo Social

La misión de la Secretaría de Desarrollo Social se encamina a lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo humano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en espacios rurales y urbanos.<sup>26</sup>

Los ejes rectores por los que se conduce la política social son:

- Fomento del desarrollo social con respeto a los derechos y a la dignidad de las personas.
- Política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.
- Impulso al federalismo y a la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Generación de una política social con los pobres y para los pobres.
- Reforzamiento del tejido social, desarrollo comunitario y participación social.
- Protección a las familias en condición de pobreza.
- Modernización de la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.
- Fortalecimiento del desarrollo social con equidad de género.
- Protección a la diversidad étnica y cultural.
- Enfoque territorial y focalización hacia los más pobres.
- Eficiencia.

De acuerdo con esto, la misión más importante de la Secretaría de Desarrollo Social es subsanar la pobreza mediante la instrumentación de políticas sociales, evitando el hambre, la falta de una vivienda digna, el analfabetismo, entre otros; y que contribuirían en su conjunto y para fines de nuestro tema de investigación a la retención de la migración masiva que hoy tenemos.

Algunas de sus atribuciones más importantes en este sentido y dentro del marco del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son:

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

---

<sup>26</sup> Ver: Secretaría de Desarrollo Social: [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx) 12 de noviembre de 2004

II.- Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;

III.- Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobierno estatales y municipales, buscando propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

VI.- Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobierno estatales y municipales; y con la participación de los sectores social y privado;

XI.- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población;

XII.- Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales y los sectores social y privado;

XIII.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías de Trabajo y Previsión Social y de Economía;

XVI.- Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a las Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

La Secretaría de Desarrollo Social se integra para su funcionamiento en tres Subsecretarías:

- Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano
- Subsecretaría del Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio
- Subsecretaría de Prospectivas, Planeación y Evaluación

La Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano coordina distintos programas que son importantes en la lucha por abatir la pobreza entre ellos figuran el Programa Hábitat, el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu casa” y el Programa de Coinversión Social.<sup>27</sup>

El Programa Hábitat busca atender a la población en situación de pobreza que habita en las ciudades y zonas metropolitanas mediante la aplicación conjunta de programas sociales y de desarrollo urbano y combinando acciones de mejoramiento de infraestructura, equipamiento de las zonas urbano marginadas y prevención de desastres, con la entrega de servicios sociales y de desarrollo comunitario. Cuenta con un presupuesto de 125 millones de pesos que dirige principalmente hacia la atención de los integrantes de los hogares en situación de pobreza, considerando de manera particular las inequidades que viven las mujeres, las personas con capacidades diferentes y los adultos mayores.

El Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa” es un medio para atender a la población de menores ingresos que requiere una vivienda propia o mejorar la que tiene, para lograrlo, el programa cuenta con un presupuesto de 1 857.9 millones de pesos que se combina con la aportación de los beneficiarios con subsidios directos, recursos crediticios y donaciones. El Programa tiene dos subprogramas: el de subsidio directo para la adquisición de vivienda, que se encarga de apoyar viviendas construidas en terrenos propiedad de los gobiernos locales, viviendas construidas en terrenos propiedad de los beneficiarios; y el de mejoramiento físico de la vivienda mediante las distintas aportaciones para lograr acceder a los servicios básicos.

El Programa de Coinversión Social impulsa el desarrollo integral de grupos en situación de pobreza, vulnerabilidad social o ambas, que requieren respaldo para enfrentar de mejor manera los retos que tienen y alcanzar niveles de vida dignos y para ello cuenta con un presupuesto de 40 millones de pesos, por medio del cual apoya económicamente y de manera corresponsable a las comunidades participantes en el programa.

Un programa de gran importancia dirigido por una Coordinación Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social es el Programa Oportunidades coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud que articula acciones de educación, salud y nutrición para promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza. La Secretaría de Desarrollo Social administra la estrategia y el patrón de

---

<sup>27</sup> Ver Secretaría de Desarrollo Social, pág. web. citada., también existe el Programa de las Entidades Coordinadas y Órganos Desconcentrados, enlaza directamente a las dependencias para apoyar distintos programas de la SEDESOL.

Oportunidades; Salud, instala clínicas rurales para revisiones médicas y pláticas de salud preventiva; Educación, respalda el programa con los centros escolares. Participan además la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Este Programa arrancó en 1997 en la comunidad del Valle del Mezquital en Hidalgo, con el nombre de Progresá y fue diseñado para romper el círculo vicioso de la pobreza, a través de la ampliación de las capacidades de los niños, con más educación, frenar los altos niveles de desnutrición y aportaciones económicas mediante la entrega bimestral de dinero para uniformes y útiles escolares. En la actualidad se apoya a 4.2 millones de familias con este programa y los montos de ayuda para que la niñez continúe con su educación oscilan entre: 110 pesos para tercero de primaria, 130 pesos para cuarto de primaria, 165 pesos para quinto año y 220 pesos mensuales para los niños de sexto grado.<sup>28</sup>

Nació con un presupuesto de 1 347 millones de pesos, actualmente registra un presupuesto de 25 mil millones de pesos respaldado con casi seis mil millones de dólares otorgados por el Banco de México (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>29</sup>.

Bajo mi perspectiva este programa ha subsanado distintos rezagos temporalmente pero no ha logrado una verdadera transformación en el nivel socioeconómico de la población beneficiaria debido a que no logran atacar la causa de pobreza en su totalidad. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha reconocido que hay 3.1 millones de pobres extremos menos en México, como lo anunció el gobierno y lo certificó el Banco Mundial pero lo atribuye no a los programas sociales, sino a las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, pues la ayuda que la población recibe de los programas es mínima, por ejemplo el caso de que Oportunidades reparte aproximadamente 320 pesos por persona por mes para salud y alimentación, y sin el afán de menospreciar el apoyo que se brinda, con estas cantidades no se logra ni la mínima intención de tener una vida digna y decorosa enmarcada en el artículo 4° constitucional; es sin embargo, un buen intento de parte del gobierno para apoyar a las familias que viven en extrema pobreza.

---

<sup>28</sup> Estas becas son modificadas cada semestre con base en el Índice Nacional de Precios de la canasta básica que publica el Banco de México. Artículo periodístico citado: Guillermina Guillén.

<sup>29</sup> Ibid.

Con tristeza podemos afirmar que los programas sociales como Oportunidades están en la mira de los políticos pues representan un mercado electoral superior a los 10 millones de votos, gente que piensa que el apoyo lo brindan los políticos y no el gobierno del cual es la obligación.

Con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, la Secretaría de Desarrollo Social trabaja en el programa de atención a migrantes 3 x 1, que tiene por objeto apoyar las iniciativas ciudadanas para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los propios ciudadanos organizados, principalmente radicados en el extranjero.

Este programa consiste en que por cada peso que entre a los estados por parte de los migrantes, el gobierno municipal, el gobierno estatal y el gobierno federal aportarán un peso; es decir, por cada proyecto realizado, los migrantes aportan el 25% del monto total, la Federación otro 25%, el gobierno estatal y el municipal el 50%, repartidos en 25 y 25% respectivamente. En los proyectos mayores, la Secretaría de Desarrollo Social puede aportar hasta el 40% del costo total de la obra siempre y cuando el proyecto justifique la inversión por su impacto social. El migrante puede apoyar no sólo económicamente si no con materiales para la realización de dichos proyectos. La cobertura del programa ha llegado hasta 23 estados de la República, donde se han impulsado mil 263 proyectos, que han beneficiado a 343 municipios del país.<sup>30</sup> El proyecto 3 x 1 pasó de 2003 a 2004 de 97.3 a 179.6 millones de pesos dado el auge que se le ha otorgado a la realización del mismo y que distribuye de acuerdo a las aportaciones de los particulares y de las entidades participantes.

El IME en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Social realiza seminarios de capacitación e identifica a las entidades federativas que cuentan con dicho programa, verifica montos y techos financieros que tiene el programa por cada entidad; proyectos productivos que otorga el gobierno estadounidense, fundaciones y organizaciones no gubernamentales estadounidense y mexicanas; definición de líneas estratégicas que deberán seguir las instituciones responsables para promover como una acción prioritaria los proyectos productivos para el campo mexicano en las zonas de alta emigración, tratando de que sean proyectos de cultivos selectivos de alto rendimiento y con destino de exportación.

En el estado de Hidalgo se habla ya de una posible extensión al programa para llevarlo también al ámbito internacional donde en lugar de ser 3 x 1, sea 4 x 1 con la aportación de los países desarrollados y organismos internacionales con miras a realizar mega proyectos que impacten

---

<sup>30</sup> PEREZ Silva, Ciro, *Urgente un acuerdo migratorio con Estados Unidos, insisten mexicanos radicados en Chicago*, art. cit.

positivamente en la población. Y sean capaces de prevenir la migración.<sup>31</sup> Gran iniciativa y labor por parte del gobierno del estado de Hidalgo, pues hasta nuestros días son casi nulas las políticas de retención de la migración.

La pobreza es pues el mayor reto que enfrenta la nación mexicana, para su tratamiento se requiere ir más allá de las perspectivas sexenales que los presidentes tienen, implica una visión de largo plazo que incluya la instrumentación de políticas de estado pensadas hacia más de 25 años como mínimo, para que fructifiquen porque ni aún manteniendo el crecimiento económico o mejorando los niveles de ingreso la población dejará de ser pobre o de sufrir desigualdad y falta de oportunidades.

Lo más preocupante en este sentido, es la brecha enorme que se gesta día con día entre ricos y pobres, principalmente por el fracaso de las políticas económicas y sociales puestas en práctica en México desde hace tres sexenios y mantenidas por el gobierno de Vicente Fox a partir del modelo neoliberal del Consenso de Washington.

En México existen cerca de 20 millones de mexicanos que viven en condiciones de extrema pobreza ganando menos de un dólar diario, 40 millones de mexicanos con síntomas de desnutrición en pobreza moderada con dos dólares al día<sup>32</sup> y en contraste 11 multimillonarios enlistados en la revista Forbes y más de 85 000 millonarios, superando así países como Suiza y Taiwán, cuyas poblaciones gozan de una calidad de vida mucho mejor que la nuestra.<sup>33</sup>

Los precios cada vez van en aumento, como el de la gasolina que en los cuatro años del período foxista ha tenido una variación del 18.3%, al pasar de 5.26 a 6.22 pesos el litro; el kilo de tortilla 33.3%, al pasar de 4.5 a 6 pesos, el gas doméstico de 75 a 152 pesos, mientras que el salario mínimo pasó tan sólo de 40.35 a 45.25 pesos diarios, lo que representa una gran desigualdad de ingreso y egreso en las familias.<sup>34</sup>

Es importante replantear las políticas gubernamentales para superar la pobreza, el desempleo, la inseguridad social, incrementar la inversión pública, la educación, pero no sólo por medio de remesas que penetran a nuestro país vía los migrantes, porque esto puede ser una falsa expectativa: los que logran pasar la frontera norte no siempre son los pobres extremos, porque inclusive para cruzar la frontera, se requiere cierta condición económica para lograrlo.

---

<sup>31</sup> Ver Desarrollo Social y Migración por Adolfo Laborde, artículo publicado el 2 de febrero en el diario Milenio de Hidalgo.

<sup>32</sup> Estudio del Banco Mundial en *Aumento de precios supera incremento de minisalarios: PRD*, El Universal, 13 de diciembre de 2004.

<sup>33</sup> Opinión, *La brecha entre ricos y pobres, el factor de riesgo en México, el 50% en la pobreza frente a 85 000 millonarios*, Situación en México, La Jornada, 19 de diciembre de 2004

<sup>34</sup> Ver, *art. cit.*

## 2.6 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) es una dependencia del Gobierno Federal que tiene como propósito fundamental, constituir una política de Estado de protección ambiental que revierta las tendencias del deterioro ecológico, pérdida de ecosistemas y de la biodiversidad, y sienta las bases para un desarrollo sustentable en el país, además de una política nacional de protección ambiental y recursos naturales.<sup>35</sup>

Sus objetivos se enmarcan dentro del Plan Nacional de Desarrollo:

- Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas;
- Detener y revertir la contaminación del agua, aire y suelos, los procesos de erosión y deforestación;
- Promover el uso sustentable de los recursos naturales;
- Promover procesos de educación, capacitación y comunicación para la preservación del equilibrio ecológico, la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;
- Facilitar la conducción integral de la política ambiental y de recursos naturales para la consolidación del desarrollo sustentable.
- Administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del agua.
- Garantizar el estricto cumplimiento y aplicación de la normatividad en materia ambiental;

Se apoya para su funcionamiento en:

- Subsecretaría de Planeación y Política ambiental
- Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental
- Subsecretaría de fomento y Normatividad ambiental
- Oficialía Mayor
- Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia
- Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales

---

<sup>35</sup> Ver. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx),

Cuenta además con diversas direcciones y organismos desconcentrados como la Comisión Nacional del Agua, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, etc.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales tiene entre otras atribuciones de acuerdo al artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las siguientes:

I.- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

II.- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.

V.- Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca.

VIII.- Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

IX.- Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales.

XIII.- Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Cuenta con diversos programas por sector, subsidio y proyectos:

- Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Programas de Subsidio de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Programa del Mar de Cortés
- Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México
- Programa de Desarrollo Institucional Ambiental
- Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales (Prodeplan)

- Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor)
- Programa Frontera 2012

Aunque a lo largo de la investigación podremos darnos cuenta de que la relación con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior no es tan estrecha, apoya la puesta en marcha de programas en los que colabora con la Secretaría de Turismo principalmente.

## 2.7 Secretaría de Economía

La Secretaría de Economía es otra dependencia del Poder Ejecutivo Federal que promueve la competitividad y el crecimiento económico de las empresas. Su misión es crear las condiciones necesarias para fortalecer la competitividad tanto en el mercado nacional como en el internacional de las empresas mexicanas, en particular de las micro, pequeñas y medianas.<sup>36</sup>

Busca instrumentar una nueva política de desarrollo empresarial que promueva la creación y consolidación de proyectos productivos que contribuyan al crecimiento económico sostenido y generen un mayor bienestar para los mexicanos.

Algunas de sus atribuciones más importantes de acuerdo al artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son:

I.- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración pública federal.

II.- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios.

IV.- Fomentar en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país.

IX.- Participar con las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población.

Xbis.- Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines.

Sus funciones las realiza mediante:

- Subsecretariado Técnico de Planeación, Comunicación y Enlace
- Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa

---

<sup>36</sup> Ver Secretaría de Economía, [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

- Subsecretaría de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales
- Subsecretaría de Industria y Comercio
- Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales
- Oficialía Mayor
- Unidad de Asuntos Jurídicos

En este sentido la Secretaría de Economía debería velar por un crecimiento económico constante, situación que no se ha visto reflejada en México, en los 4 primeros años del gobierno foxista la actividad productiva en México atravesó por una fase de estancamiento a causa de la debilidad en la economía estadounidense, en el 2004 por ejemplo, la economía creció tan sólo 4.1%,<sup>37</sup> de acuerdo a las perspectivas económicas que se tienen para los siguientes dos años, será este, el crecimiento más alto de todo el sexenio por los diversos factores que este año estarán presentes: una política fiscal contraccionista: que significa una reducción en el gasto público programable, y una tasa de interés relativamente más alta que en los años anteriores: que significa desestimular el crecimiento del consumo y de la inversión productiva. <sup>38</sup> La tasa promedio anual de crecimiento se ubicó sin embargo en 1.45%.

La inversión extranjera para el 2004 fue de 16 601.8 millones de dólares, 46% más que en 2003<sup>39</sup> y aunque esta cifra podría significar confianza en la comunidad de inversionistas internacionales, es preocupante que haya pasado al tercer lugar de ingresos superada ligeramente por las remesas de mexicanos en el exterior que sumaron en el mismo período 16 613 millones de dólares y por las exportaciones de crudo que alcanzaron los 23 394 millones de dólares. A todo esto debemos añadir los escándalos políticos y el ruido del debate electoral para el próximo año, que pueden desalentar las inversiones.

La Secretaría de Economía busca , sin embargo, apoyar al tema migratorio en coordinación con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior a través de: la difusión de información sobre proyectos productivos por parte de organismos multilaterales con representación en México, además de las Embajadas; definición de los problemas de acceso de productos mexicanos a Estados Unidos y contar con la asesoría de instancias federales y estatales; información para la promoción de negocios,

---

<sup>37</sup> Estimaciones, Guillermo Ortiz, Banco de México, 27 de enero de 2005

<sup>38</sup> CALVA, José Luis, *Perspectivas Económicas*, Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 11 de febrero de 2005.

<sup>39</sup> Informó el Secretario de Economía, Fernando Canales en *Inversión extranjera directa sumó 16 601.8 millones de dólares 2004*, 21 de febrero de 2005

incluyendo información comercial y turística proporcionada por los gobiernos de los estados; difusión de programas de apoyo a productos producidos por migrantes, organizaciones de migrantes o comunidades de alta migración; creación de fondos para la promoción de negocios mexicanos en Estados Unidos, con el respaldo de cámaras empresariales y organismos multilaterales; creación de un grupo de trabajo entre la Comisión de Asuntos Económicos (Subcomisión de Promoción de Negocios) con la Subsecretaría de Pequeña y Mediana Empresas de la Secretaría de Economía y con la Nacional Financiera, para la elaboración conjunta de programas que privilegien los rubros de asistencia técnica y apoyos para los microcréditos para la creación de pequeñas y medianas empresas binacionales.

## 2.8 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) tiene como misión apoyar el desarrollo de los sectores agropecuario y pesquero para que tengan un desempeño rentable y competitivo además de la búsqueda de la conservación de nuestros recursos naturales.<sup>40</sup>

Algunas de sus atribuciones en el marco del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son:

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;

II.- Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales;

III.- Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación concertación, coordinación; de aplicación y recuperación de recursos para ser destinados a los mismos fines.

XI.- Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión;

XV.- Proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuario.

Se divide para su funcionamiento en:

- Subsecretaría de Agricultura
- Subsecretaría de Desarrollo Rural
- Subsecretaría de Fomento a los agronegocios
- Oficialía Mayor

---

<sup>40</sup> Ver. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx)

Además cuenta con organismos desconcentrados y descentralizados como la Comisión Nacional de Acuacultura, el Instituto Nacional de Pesca, el Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero y diversas delegaciones estatales.

Sus funciones se encaminan a:

- Reestablecer la confianza en los productores;
- Dar transparencia al manejo de los recursos;
- Cambiar la visión asistencialista de las políticas para convertirla en una visión de negocio;
- Poner a disposición de los productores herramientas y servicios de apoyo para alcanzar la rentabilidad y la competitividad;
- Eliminar la inequidad y la discrecionalidad en la distribución de los apoyos;
- Atender integralmente los distintos problemas del campo mexicano con especial atención al combate a la pobreza y a la falta de oportunidades;
- Establecer condiciones de orden y sustentabilidad a la explotación de los recursos naturales;
- Abrir la participación ciudadana a las políticas de fomento al campo.

Para poder realizar sus objetivos la Secretaría cuenta con diversos programas en los que encontramos:

- Procampo
- Contigo Capitaliza Procampo
- Acuerdo Nacional para el Campo
- Programa de Promoción Comercial y fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos (Promoagro)
- Programa Estatal a la Productividad Ganadera (Progan)

Como podemos observar la Sagarpa tiene entre sus funciones primordiales atender los distintos problemas del campo con atención especial al combate a la pobreza y a la falta de oportunidades, sin embargo, a pesar de que en el año 2004 las exportaciones de agroalimentos llegaron a diez mil 278 millones de dólares, aproximadamente 124 mil millones de pesos, y que de acuerdo con el Coordinador General de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de la Secretaría de Agricultura, Gerardo López Noriega, México ocupa el primer lugar de exportaciones de aguacate, brócoli, calabaza, cebolla, espárrago, garbanzo, mango, papaya y sandía, primer lugar de exportación de café y chocolate orgánico en el mundo y segundo lugar en exportaciones mundiales de

chile, limón, melón y tomate así como entre el tercero y quinto lugar en ajo, berenjena, café, especias, fresa, miel, pimiento morrón, pepino, piña, plátano y uva, los resultados no han sido tan alentadores: la política neoliberal adoptada por el Estado no ha sido funcional y la prueba fehaciente es que la iniciativa privada no ha llenado los vacíos en el campo y la falta de respaldo gubernamental ha dejado en desventaja a los exportadores mexicanos ante los Estados Unidos.

Para el sector agropecuario por ejemplo, cada vez es más frecuente el abandono de tierras por hombres y mujeres que viven de ahí y que la cada vez mayor importación de granos, carne y otros productos pecuarios han ocasionado la caída de precios, pero no la de los costos de producción.<sup>41</sup>

Los datos presentados por investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, Chapingo, Autónoma Metropolitana y el Consejo Nacional Agropecuario son alarmantes: en sólo una década han desaparecido 3 millones 700 mil productores comerciales con rentabilidad, por lo que sólo quedan 300 mil; quebraron 4 mil 500 de los 15 mil ranchos porcícolas, cerraron 300 de las mil granjas avícolas, el ganado se redujo 30%, las importaciones de carne aumentaron 113 % hasta llegar a 307 mil toneladas, lo que representa 40% del consumo nacional, la rentabilidad de los granos se desplomó y el país se convirtió en uno de los principales importadores de alimentos, por que es un rubro en el que se ha gastado 90 mil millones de dólares en la pasada década, monto superior a la deuda pública.<sup>42</sup>

El resultado es: los productores experimentan una regresión tecnológica, usan menos maquinaria, reducen sus labores agrícolas, utiliza menos fertilizantes y semillas mejoradas debido a su empobrecimiento, su subsistencia la complementan con Procampo y otros subsidios, otros más recurren a la renta de sus tierras como forma de sobrevivencia y los demás emigran como alternativa al empobrecimiento del campo. Los municipios rurales presentan cada vez más una caída en su población, el tejido social de la comunidades también se altera, pues al ir en busca de empleo ya sea en otras ciudades o en Estados Unidos los jóvenes y niños se quedan sin oportunidades de estudio.<sup>43</sup>

El problema principal radica en querer seguir políticas impuestas desde el extranjero basadas principalmente en mantener una política centrada en la privatización de los organismos estatales, que no concuerdan con nuestra realidad y sólo favorecen las asimetrías y desigualdades regionales.

---

<sup>41</sup> PEREZ., Matilde, *Políticas oficiales provocan que 50 mil productores dejen el agro cada año*, Opinión, 3 de enero de 2005.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática en el campo se concentra casi la mitad del trabajo económico infantil, estimado en 400 mil menores, cuya mayoría no percibe ningún sueldo y quienes lo obtienen reciben menos de medio salario mínimo.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación busca por todo esto participar con el IME, para subsanar una parte de los rezagos que ha tenido en la política interna del país, a través de mayor información a la población sobre los apoyos al agro mexicano, los proyectos productivos que se desarrollan para el campo en las zonas de alta emigración con el fin de que sean proyectos de cultivos selectivos de alto rendimiento y con destino de exportación, y a la creación de mesas de trabajo con las instituciones que integran el sector agrario para impulsar proyectos de alta rentabilidad en el campo, intercambio de tecnologías, entre otros.

## 2.9 Secretaría de Educación Pública

La Secretaría de Educación Pública (SEP) tiene como propósito esencial crear condiciones que permitan asegurar el acceso de los mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden.<sup>44</sup>

Algunas de sus atribuciones de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 38 son:

I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales: a) la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural; b) la enseñanza que se imparta en las escuelas a que se refiere a la fracción XII del artículo 123 constitucional; c) la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos; d) la enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; e) la enseñanza superior y profesional; f) la enseñanza deportiva, militar y la cultura física en general;

X.- Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XIII.- Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudio en el extranjero;

XVI.- Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones;

XXX.- Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudios, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes.

Sus principales acciones las lleva a cabo mediante las siguientes unidades administrativas:

- Subsecretaría de Planeación y Coordinación
- Subsecretaría de Educación Básica y Normal
- Subsecretaría de Educación Superior o Investigación Científica
- Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica

---

<sup>44</sup> Ver. Secretaría de Educación Pública, [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)

- Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal
- Oficialía Mayor

Además cuenta con organismos desconcentrados que apoyan en el mejor funcionamiento de la Secretaría de Educación Pública como CONACULTA (Consejo Nacional para la Cultura y las Artes), el INAH (Instituto Nacional de Antropología e Historia), IPN (Instituto Politécnico Nacional), entre otros.

Entre los programas que maneja cabe destacar :

- Programa a Mitad de la Jornada
- Acciones de Secretaría en Materia de Educación en Derechos Humanos
- Educación Basada en competencias
- Escuelas de Calidad
- Programa de Fomento a la Investigación Educativa
- Programa de Innovación y Calidad SEP
- Programa Nacional de Educación 2001 – 2006
- Programa Nacional de Lectura
- Programa Operativo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción
- Programa Nacional de Becas

La SEP busca a través de las instituciones educativas coordinadas por el IME, apoyar a los migrantes en Estados Unidos pues se estima, que alrededor de un tercio de los mexicanos residentes en los Estados Unidos tienen un nivel de educación menor al noveno grado (secundaria), que cerca de la mitad no ha terminado la preparatoria y que sólo el 7% ha completado su licenciatura.<sup>45</sup> en la medida en que la población migrante tenga mayores niveles de educación podrá aspirar a mejores trabajos; esto sin duda no es el escenario óptimo, pero si una alternativa para terminar con abusos a migrantes que en ocasiones no saben ni leer.

En este sentido, las principales actividades son: la formación de comités de seguimiento de programas locales para orientar a las instancias educativas sobre los programas de capacitación que pueden establecer en colaboración con México, promover en las universidades el desarrollo de proyectos de investigación binacionales; promover campañas de fortalecimiento a la identidad cultural y el uso del español en la calidad de los programas educativos dirigidos a población escolar mexicana

---

<sup>45</sup> Ver. *Reporte BIANUAL de Actividades*, 2003 – 2004, IME, SER, pág. 21

incluyendo a niños con necesidades especiales; impulsar campañas sobre las ventajas de la educación para cerrar la brecha educativa entre los mexicanos y los anglosajones; utilizar programas educativos de México y adaptarlos a las necesidades educativas de los inmigrantes; informar sobre los derechos a la educación de los mexicanos en Estados Unidos, a través de folletos y diferentes formatos que permitan al padre de familia elegir la educación apropiada para sus hijos; incrementar el número de plazas comunitarias y centros comunitarios de aprendizaje asegurándose de que existan recursos económicos para el pago de coordinadores, asesores, espacios físicos, computadoras y becas para los estudiantes, así como asesoría y dotación oportuna de materiales como son los acervos bibliográficos, mediatecas, sistemas para calificaciones y certificación de estudios; verificar los obstáculos que enfrentan los mexicanos que deseen continuar sus estudios en colegios comunitarios y universidades; apoyar los proyectos de investigación binacional que sobre el abuso de alcohol y drogas se están realizando entre las poblaciones de migrantes mexicanos; que la educación de los migrantes forme parte de la agenda binacional entre México y Estados Unidos.

Las Plazas Comunitarias e- México, es uno de los grandes proyectos que tienen para los migrantes, pues a través de las nuevas tecnologías se ofrecen servicios educativos de alfabetización, primaria, secundaria abierta, a distancia, educación media superior, cursos de inglés y español, y asesorías personales para el uso de internet, así como televisión cultural y educativa vía satélite. Actualmente operan 116 plazas comunitarias en Estados Unidos.<sup>46</sup>

Existen también los *Centros Comunitarios de Aprendizaje* promovidos por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey, con oferta de cursos de computación e internet, acceso a información y oportunidades de estudios de preparatoria, licenciatura y doctorado; los 45 Centros que existen sirven como complemento a los programas que ofrecen las Plazas Comunitarias.

Con la colaboración del Colegio de Bachilleres se ofrece el *Bachillerato Abierto y a Distancia* para jóvenes y adultos que hayan concluido la secundaria. Actualmente se atiende a más de 700 alumnos por medio de este programa. El Programa de *Educación Abierta para Adultos* se imparte con el apoyo del INEA, que ofrece alfabetización primaria y secundaria a jóvenes y adultos.

Durante el año 2003 se atendieron a cerca de 12 000 adultos y se expidieron más de 300 certificados de primaria y secundaria. Además existe un programa de *Donación de Libros en Español* con la finalidad de apoyar la educación y reforzar la identidad de los niños y jóvenes de origen mexicano que viven en Estados Unidos, se distribuyen anualmente aproximadamente 700 000 libros.

---

<sup>46</sup> Participan en este proyecto, el CONEVYT, el INEA, la El Colegio de Bachilleres, así como diversas instituciones educativas – locales y estatales – de los Estados Unidos.

El programa *Documento de Transferencia del Estudiante Migrante Binacional* nace con el objeto de otorgar reconocimiento oficial a los estudios de educación primaria y secundaria de la población que emigra, ese documento facilita la aceptación de los niños y jóvenes migrantes en las escuelas receptoras y asegura su ubicación de acuerdo a su edad, grado y registro de las calificaciones en las materias correspondientes. Al año se distribuyen aproximadamente 215 000.

Existen también los *Programas Binacionales de Educación Migrante México – Estados Unidos* (Probem) que promueve el intercambio de maestros, la difusión del Documento de Transferencia y la realización de foros binacionales de coordinación; así como el programa de *Fortalecimiento de la identidad y la cultura* que mediante proyectos como concursos se promueve entre los niños y jóvenes mexicanos el conocimiento de sus raíces y tradiciones.

Estos programas representan algunos logros del gobierno mexicano en atención a la comunidad migrante en lo referente a la educación, es cierto que no subsanan la emigración desde nuestro país, pero al menos representan un esfuerzo para apoyar a los mexicanos que se encuentran fuera del país con un grado mínimo de educación y con el reto más grande: encontrar trabajo en un lugar nuevo, con una cultura diferente y en situaciones complicadas por no tener en la gran mayoría, la documentación necesaria para poder vivir en Estados Unidos.

## 2.10 Secretaría de Salud

La Secretaría de Salud busca contribuir al desarrollo humano incluyente y sustentable mediante la promoción de la salud como objetivo social compartido y el acceso universal a servicios integrales y de alta calidad que satisfagan las necesidades y respondan a las expectativas de la población.<sup>47</sup>

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal algunas de sus atribuciones establecidas en el artículo 39 son:

I.- Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que se determinen;

V:- Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública;

VI.- Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que prestan servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud;

VII.- Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud;

XI.- Dirigir la policía sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana.

Su estructura orgánica se compone de:

- Subsecretaría de Innovación y Calidad
- Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud
- Subsecretaría de Administración y Finanzas
- Unidad de Análisis Económico
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Comunicación Social

---

<sup>47</sup> Ver. Secretaría de Salud, [www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx)

- Órgano Interno de Control
- Coordinación General de los Institutos Nacionales de Salud
- Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social

En materia migratoria y debido a que existen diversas condiciones económicas laborales, sociales y culturales que limitan el acceso de las comunidades mexicanas a los servicios de salud, especialmente en los Estados Unidos como la falta de seguros médicos para migrantes, los altos costos de los medicamentos y de los servicios de salud, el status migratorio que ostentan, el escaso dominio del idioma inglés, entre otros, la Secretaría de Salud tiene diversas acciones y programas orientados a la salud del migrante, principalmente a través de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud como:

- Encuentros Binacionales de Salud
- Iniciativas de Salud México – California y México – Texas
- Grupo Nuclear de Salud del Migrante México – Estados Unidos
- Conferencias Regionales sobre Migración
- Programas: Vete Sano, Regresa Sano y Seguro Popular para Familias Migrantes

El Grupo Nuclear de Salud del Migrante se formó en 1996 como parte del Grupo de Salud de la Comisión Binacional México – Estados Unidos con el fin de investigar las necesidades y los problemas comunes de salud de los trabajadores migrantes y sus familias, busca avanzar en temas prioritarios como: la salud de la mujer, el SIDA/VIH, enfermedades de transmisión sexual, salud ambiental y tuberculosis. Sus logros han sido los intercambios llevados a cabo entre los profesionales de la salud, brindar seguro médico individual y familiar a través del IMSS, así como fortalecer la colaboración binacional sobre la salud del migrante.

Este Grupo lleva a cabo la Semana Binacional de Salud en los estados de la Unión Americana en la que participan entidades federales, estatales y locales tanto públicas como privadas, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, la SER y los consulados, y cuyo logro principal ha sido: la participación cada vez mayor de los condados en dichas actividades, de hecho en 2004 durante la IV Semana Binacional de salud participaron 17 condados, una cifra muy superior a la del año 2001, primer año en que se realizó y donde sólo participaron 5 condados. Entre la II y la III Semana Binacional de Salud el número de personas atendidas se incrementó de 25 000 a 70 000, y en la IV

Semana Binacional se atendieron cerca de 214 000 personas en 822 eventos.<sup>48</sup> Este Grupo se encarga también de la elaboración de guías como la Bucodental para la salud infantil del migrante, el Inventario Nacional de actividades orientadas a la salud del migrante de parte de las instituciones privadas, públicas y civiles y el estudio "Migración de enfermedades en México".

Se inauguraron también ventanillas de salud en: San Diego, Los Ángeles, Atlanta, Chicago, Seattle, Austin, Indianapolis, Salt Lake, Brownsville, Dallas, Eagle Pass, El Paso, Laredo, Mc. Allen, Omaha, San Francisco y San José que tienen como funciones esenciales: realizar exámenes para la detección de diabetes, hipertensión, colesterol, enfermedades de transmisión sexual y pruebas de embarazo, entre otros.<sup>49</sup>

Ante la inminente preocupación de que las cifras de enfermedades como la tuberculosis, la diabetes, VIH/SIDA (que es un tema verdaderamente alarmante dado que de los 48 mil casos de SIDA registrados en México por las autoridades de Salud, más de seis mil son migrantes que regresaron a nuestro país, lo que representa el 12% de los casos)<sup>50</sup>; y otras van cada día en aumento se planteó el programa Vete Sano, Regresa Sano que nació en el año 2001 en el marco del Programa Nacional de Salud 2001 – 2006 como respuesta para atender la demanda de servicios de salud a las familias de migrantes, teniendo como objetivo principal, contribuir a proteger la salud de las familias de migrantes en su lugar de origen, en el traslado y en su lugar de destino nacional e internacional. Comenzó en nueve entidades federativas: Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Guerrero, Michoacán, Baja California y Veracruz. En 2004 participaron 31 entidades federativas con responsables estatales y con excepción de Baja California Sur.

Se apoya bajo un enfoque de prevención y promoción de la salud que implica:

- 1.- Brindar información básica que oriente y ayude a los migrantes;
- 2.- Comunicación educativa, desarrollando campañas bilingües y focalizadas;
- 3.- Capacitación dirigida a líderes de familias migrantes, sobre sensibilización y autocuidado de la salud; y
- 4.- Atención médica y preventiva apoyada con el Sistema de Cartillas Nacionales de Salud.

---

<sup>48</sup> Ver. Reporte Bianual de Actividades, pág. 18

<sup>49</sup> Desde el 2003, 500 personas y sus familias han acudido a demandar algún servicio de salud al consulado de México en Seattle, 3000 en Los Ángeles y más de 80 000 han recibido educación para la salud, en San Diego han acudido alrededor de 2000 personas y más de 21 000 han recibido asesoría en temas de salud.

<sup>50</sup> LOPEZ Portillo, Guillermo, *Una radiografía del avance del SIDA entre los migrantes en EU*, noviembre de 2004, [http://www.conapo.gob.mx/prensa/2003/discursos2003\\_17.htm](http://www.conapo.gob.mx/prensa/2003/discursos2003_17.htm)

El Seguro Popular nace en 2002 como parte de una estrategia integral estructurada en la política social y ante los resultados que el censo de población y vivienda 2000 arrojó, al observar que el 57,8 por ciento del total de la población del país no está asegurada por alguna institución de seguridad social y afronta los gastos generados por atención médica. Este programa brinda protección financiera a la población no derechohabiente de la seguridad social como el IMSS o el ISSSTE, mediante un seguro de salud, público y voluntario, orientado a reducir los gastos médicos de bolsillo y fomentar la atención oportuna de salud.

Los objetivos del programa son:

- Disminuir el gasto del bolsillo;
- Reducir el riesgo de empobrecimiento de las familias;
- Preservar la salud de las familias aseguradas al Programa;
- Fomentar la atención oportuna de la salud;
- Fortalecer el sistema público de salud, superando la brecha entre derechohabientes y de la seguridad social y los que no son;
- Garantizar el acceso a los medicamentos;
- Evitar el pago de las cuotas de recuperación.

La Secretaría de Salud realiza en conjunto con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, programas de enseñanza y capacitación para enfermeras que puedan incorporarse a instituciones de salud de los Estados Unidos para atender a la población Mexicana,<sup>51</sup> en estos programas, participan también, el Instituto Mexicano del Seguro Social y diversas universidades como la UNAM; se contacta a los prestadores de servicios de salud para las comunidades inmigrantes en Estados Unidos, buscan la creación de un seguro de salud binacional para mexicanos documentados o indocumentados, promueven la transmisión de cláusulas informativas sobre temas de salud; realizan seminarios de capacitación sobre programas de salud del gobierno mexicano en atención a migrantes; brindan información en materia de salud preventiva orientada a la seguridad del trabajador inmigrante; fomentan la Semana Binacional de Salud del Inmigrante en todos aquellos estados del país vecino donde existen representaciones consulares de México y ampliar la información hasta aquellos en los que no tienen representación; realizar en conjunto con Conacyt (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) investigaciones sobre salud del migrante internacional a través de convocatorias o foros científicos enfocados a la población migrante.

---

<sup>51</sup> Actualmente existe una demanda enorme de enfermeras que se van a Estados Unidos y reciben de salario aproximadamente 40 000 dólares anuales, una cifra muy por encima de lo que ellas mismas pudieran ganar en México.

## 2.11 Secretaría del Trabajo y Previsión Social

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social nace a partir de 1940 mediante una reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de aquella época, es otra dependencia más de la Administración Pública Federal reglamentada en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Su misión es conducir la política laboral nacional que propicie el bien común. Busca promover una cultura, una legislación e instituciones que impulsen el trabajo de los mexicanos como expresión de la dignidad humana, para su realización y para elevar su nivel de vida y el de su familia; promueve el empleo, capacitación para la productividad y competitividad a fin de contribuir a generar un desarrollo económico sustentable e incluyente.<sup>52</sup>

Algunas de sus atribuciones concernientes al tema migratorio son.<sup>53</sup>

III.- Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Economía y de Relaciones Exteriores.

VII.- Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento.

XIV.- Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

XVII.- Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país.

Su estructura orgánica se compone de las siguientes subsecretarías:

- Subsecretaría del Trabajo, Seguridad y Previsión Social
- Subsecretaría de Empleo y Política Laboral
- Subsecretaría del Desarrollo Humano para el Trabajo Productivo
- Oficialía Mayor

---

<sup>52</sup> Ver: [www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx) del día 15 de noviembre de 2004

<sup>53</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *op.cit*, pp.40 y 41

Además de una serie de Unidades y Direcciones que intervienen en su funcionamiento. Sus servicios principales a través de los cuáles busca dar mayores oportunidades de empleo a los mexicanos son:<sup>54</sup>

- Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo
- Feria del Empleo
- Chambatel
- Chabanet
- Centros de Intermediación Laboral
- Abriendo Espacios
- Sistema de Capacitación para el Trabajador (SICAT)
- Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE)
- Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Interior (SAEMLI)
- Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral Exterior (SAEMLE)
- Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales con Canadá
- Proyectos de Inversión Productiva.

Analizar la Secretaría del Trabajo y Previsión Social resulta sumamente importante por la trascendencia de sus acciones u omisiones, que afectan de directamente a la población mexicana, por ejemplo, en la fracción XVII de sus atribuciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde *estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país*. Si tan sólo este punto se aplicara en su totalidad tendríamos resultados distintos a la realidad.

La Organización Internacional del Trabajo informó que en el año 2004, la desocupación en México aumentó durante el último año de 3.2% a 3.8%, lo que equivale a un déficit de 5 millones de empleos a partir del 2000 al 2004, esta situación afecta principalmente a los jóvenes al subir de 6.5% a 7.6% la tasa de desempleo en este sector.<sup>55</sup>

La rigidez del mercado laboral en México no sólo no ha generado empleos formales suficientes para la población que se integra año con año a la fuerza laboral, si no también ha ocasionado que su composición se incline a empleos de menor calidad, generalmente mal remunerados.

---

<sup>54</sup> Ver: [www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx) pág., web citada.

<sup>55</sup> En su informe sobre el Panorama Laboral 2004, en *Creció desempleo en México de 3.2% a 3.8% reporta OIT*, OEM, México, noticias online.

En el 2004 tan sólo se generaron 450 mil empleos, cifra que equivale a una reposición de los que se perdieron en la desaceleración económica en México de 2001 a 2003, esto quiere decir que la tasa de empleo no ha crecido, sólo se ha recuperado una parte de los empleos perdidos desde el 2000.

En México la Población Económicamente Activa en el año 2000 era de 34 millones 154 mil 854 mexicanos, aproximadamente el 49.3% de la población total.<sup>56</sup> Sin embargo esta es cada vez mayor, del 2001 al 2004, más de un millón 200 mil jóvenes han egresado y buscan incorporarse al mercado laboral, sin embargo al no encontrar las oportunidades de emplearse en el sector formal, se refugian en el ambulante o la emigración.<sup>57</sup> Sin duda, el creciente flujo de remesas del exterior que ha entrado a nuestro país, es señal importante de que cada vez más la población está emigrando por la creciente carencia de oportunidades de empleo en México.<sup>58</sup>

El problema estructural del mercado laboral se refleja con más fuerza en la parte formal de la economía, en gran parte este problema estructural se debe a una política económica no apropiada a las necesidades de los mexicanos ya que afecta al campo, a la industria y a la inversión, pero también se debe a la dependencia económica que tenemos con otros países y que al sufrir una crisis en otro país, principalmente Estados Unidos, consecuentemente se refleja en la economía mexicana.

Ante estas cifras, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social busca en coordinación con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, difundir la información sobre los programas para trabajadores temporales, conseguir apoyos a migrantes desempleados e identificar programas para trabajadores temporales en otros estados de la Unión Americana, adicionales a los existentes; identificar las dependencias estatales y federales del gobierno de México, así como organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, que apoyan proyectos productivos que tengan como propósito impulsar la generación de empleo en todos los ámbitos sociales.

---

<sup>56</sup> Ver. X Censo General de Población y Vivienda de 2000, INEGI, Tomo I.

<sup>57</sup> Analistas de la Universidad Obrera de México, consideran que el desempleo afecta entre el 60 y el 70% de la Población Económicamente Activa, de 41 millones de trabajadores.

<sup>58</sup> DURAN, Alejandro, OEM, *Déficit de 4 millones 800 mil empleos en el gobierno de Fox*, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, 10 de enero de 2005.

## 2.12 Secretaría de Turismo

La misión de la Secretaría de Turismo es conducir el desarrollo turístico nacional, mediante las actividades de planeación, impulso al desarrollo de la oferta, apoyo a la operación de los servicios turísticos y la promoción, articulando las acciones de diferentes instancias y niveles de gobierno.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, algunas de las atribuciones de la Secretaría de Turismo, establecidas en el artículo 42, son:

I.- Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;

VIII.- Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;

IX.- Emitir opinión ante la Secretaría de Economía, en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turísticos o en el establecimiento de servicios turísticos;

X.- Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades estatales y municipales;

XI.- Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Su estructura orgánica se conforma por las siguientes unidades administrativas:

- Subsecretaría de Operación Turística
- Subsecretaría de Planeación Turística
- Subsecretaría de Innovación y Calidad
- Órgano Interno de Control
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Comunicación Social

Entre los programas que maneja se encuentran:

- Programa Nacional de Turismo 2001 – 2006
- Programa Anfitrión Paisano
- Programa de Certificación de Competencia Laboral
- Programa de Cumplimiento Ambiental
- Programa de Modernización para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Turísticas
- Programa México Limpio y Querido
- Programas Regionales (Programa México Norte, Mundo Maya, Ruta de los Dioses, Tesoros Coloniales, En el Corazón de México, Mar de Cortés – Barrancas del Cobre, Centros de Playa)

La Secretaría de Turismo participa desde 1989 en la promoción y ejecución de acciones que intersecretarialmente se acuerdan e instrumentan en el marco de la Comisión Intersectorial del Programa Paisano con la finalidad de:

- Simplificar trámites y servicios a los connacionales;
- Brindar información y difusión de los servicios públicos relacionados con su entrada al país;
- Apoyar la orientación y acciones para la seguridad de los paisanos en su retorno a México;
- Observar la actuación legal y eficaz de los servicios públicos que proporcionan atención a los connacionales en trámites para su entrada y tránsito por el país;
- Proporcionar orientación y asistencia turística;

Durante el año 2004 el volumen de turistas extranjeros que vistaron México aumentó 10% , esto significa que más de 20.6 millones de visitantes extranjeros gastaron en el país un récord de 10 839 millones de dólares, gran parte del crecimiento provino de los cruceros, con un 7.6 millones de visitantes, un aumento de 15 % frente al 2003.

De acuerdo a la Secretaría de Turismo, el crecimiento del Turismo ayudó a crear 66 000 nuevos trabajos relacionados con el turismo en México y percibiendo alrededor de un tercio más que el promedio de los trabajadores mexicanos.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> WINTER, Brian, *"Soleado y Seguro" México registra aumento de turismo en el 2004*, México, D.F., 14 de febrero de 2005.

En este sentido me parece relevante el papel que juega en la economía mexicana pues coadyuva a incrementar el número de empleos en México que puede ser una vertiente muy amplia para estrechar políticas gubernamentales encaminadas a la prevención de la migración.

En coordinación con el IME, la Secretaría de Turismo fomenta proyectos y programas de televisión que se transmiten en canales de las ciudades de la Unión Americana como "México de mis amores" consistente en un programa de televisión que se transmite en el canal 22 KWHY de los Ángeles California, así como la revista y la página web del mismo nombre; creación de mesas de trabajo con las instituciones que integran el Sector Turístico (Consejo de Promoción Turística y Secretaría de Turismo) y las oficinas estatales de turismo para aplicar programas regionales en los cinco estados fronterizos de México, a fin de impulsar el turismo nacional e internacional en la zona; realizar junto con Conaculta (Consejo Nacional para la Cultura y las Artes) y la Secretaría de Economía la Semana Mexicana intercalada en tres regiones en Estados Unidos para promover el turismo y la inversión hacia México así como nuestra cultura mexicana.

## 2.13 Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos se constituyó inicialmente como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Es en 1992, cuando la protección y defensa de los Derechos Humanos en México fue elevada a rango constitucional con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Comisión se observa ya como un organismo descentralizado que cuenta con autonomía presupuestaria y de gestión, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objetivo esencial es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Sus atribuciones y facultades esenciales relacionadas con el tema migratorio son:

- I.- Recibir quejas a presuntas violaciones a Derechos Humanos.
- II.- Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en el caso de: actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.
- III.- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos.
- IX.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.
- X.- Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos.
- XI.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Ver: [www.cndh.gob.mx](http://www.cndh.gob.mx) del día 14 de noviembre de 2004.

La preocupación principal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en torno al tema migratorio radica en las situaciones críticas por las que pasan los indocumentados desde la frontera, con el abuso de las autoridades hasta llegar a Estados Unidos y tener un trabajo explotable y mano de obra barata, pero no sólo en ese punto sino además, la constante discriminación que sufren los mexicanos en ese país, de hecho políticas establecidas por grupos antiinmigrantes atentan contra integridad de los mexicanos, no sólo en su calidad migratoria, si no como seres humanos. Caso específico es el Decreto de Protección Ciudadanos y Contribuyentes de Arizona (The Arizona Taxpayer and Citizens Protection Act) mejor conocido como la ahora Ley 200 establecida por el gobierno estadounidense a petición del grupo Protege a Arizona Ahora (Protect Arizona Now) que propone limitar los servicios públicos como educación y salud a los migrantes, así como reportar ante los funcionarios federales todo inmigrante ilegal que solicite trabajo o algún servicio gubernamental.<sup>61</sup>

Ahora bien, la utilización de las balas con pimienta en la frontera sur de Estados Unidos, la construcción del muro en la frontera con México son acciones que atentan contra los principios de dos naciones que tienen relaciones diplomáticas estrechas como son México y Estados Unidos, acciones como estas, no detienen la migración, pero si fomentan que aumente el número de mexicanos muertos por buscar otra entradas hacia el país del norte mucho más complicadas y peligrosas. Además se observan como medidas unilaterales por parte del gobierno y el Congreso de Estados Unidos.

Existe en la Secretaría de Gobernación una Subsecretaría para Temas Globales que tiene encomendada la tarea de diseñar, promover e instrumentar la política exterior de México en materia de derechos humanos, en temas relativos a la agenda global y al Sistema de Naciones Unidas. La Subsecretaría coordina con otras dependencias y la sociedad civil, la participación en foros regionales y multilaterales sobre temas como medio ambiente, desarrollo sustentable, narcotráfico, equidad de género, personas con discapacidad, corrupción y crimen organizado; y promueve el cumplimiento pleno de las obligaciones internacionales de México en lo concerniente a estos temas con tal de conformar un orden internacional justo, equitativo y que favorezca el desarrollo integral del país.

Me parece importante mencionarla en este apartado por la relación más acorde con los Derechos Humanos y la importancia de temas globales que en el caso de la migración por ejemplo, atañe a una relación bilateral o multilateral y no sólo a una Nación.

---

<sup>61</sup> CRONOS, Propuesta 200 de Arizona, *The Arizona Taxpayer and Citizens Protection Act*, Síntesis cronológica, Fuentes prensa nacional y norteamericana, información electrónica de grupos especializados, comunicados consulares, Lazos, 10 de noviembre de 2004.

**Cuadro 5.- Acciones realizadas por el gobierno mexicano relacionadas con la migración  
(1974 – 2005)**

<b>AÑO</b>	<b>ACCIONES</b>
1974 (27 de marzo)	Creación del Consejo Nacional de Población (Conapo)
1978	Se establece el primer Programa de Educación Migrante Binacional, Pájaro Valley, California – Gomez Faría Michoacán
1980	Se crea la Dirección General de Protección como una unidad administrativa dentro de la Cancillería para la protección a los migrantes.
1982	Con apoyo de la Secretaría de Educación Pública se funda en Tijuana el Colegio de la Frontera Norte
1989	Creación del Programa Paisano coordinado por la Secretaría de Gobernación
1990 - 2002	Se crea el Programa para las comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) perteneciente a la Secretaría de Relaciones Exteriores
1990 (agosto)	Creación de los Grupos Beta de Protección a Migrantes
1990	Comienza a funcionar el Grupo de Trabajo sobre migración y Asuntos consulares, instancia de la Comisión Binacional México – Estados Unidos y cuyo principal resultado fue el Estudio Binacional México – Estados Unidos sobre Migración (publicado en noviembre – diciembre de 1997)
1990	Creación del Programa de Solidaridad Internacional que abrió espacios de contacto y negociación con comunidades en el extranjero
1993	Fundación Solidaridad México – Americana, organización binacional única en su género, de carácter privado, con participación gubernamental y sin fines lucrativos.
1993 (19 de octubre)	Creación del Instituto Nacional de Migración (INM) coordinado por la Secretaría de Gobernación
1994	Creación de las Oficinas Estatales de Atención a Oriundos, para promover los vínculos con sus paisanos en Estados Unidos.
1998 (20 de marzo)	Reformas a la Constitución Política en sus artículos 30, 32 y 37. Se establece la Ley de la No Pérdida de Nacionalidad Mexicana, con la idea de que los mexicanos por nacimiento preserven su nacionalidad aún cuando adquieran la ciudadanía estadounidense o bien, recuperen la nacionalidad mexicana si la perdieron al optar por otra.
2000 (febrero) – 2002	Oficina Presidencial para la Atención de Migrantes Mexicanos en el Extranjero
2001	Creación de la Comisión de Asuntos de la Frontera Norte bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación
2001	Nace el Programa Vete Sano – Regresa Sano, en el marco del Programa Nacional de Salud 2001 – 2006 como una respuesta del Gobierno Federal para atender la demanda de servicios de salud de los migrantes.
2002	Se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, que sustituyó a la Oficina

	Presidencial para la Atención a las Comunidades Mexicanas en el Extranjero y el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior
2002	Se crea el Consejo Nacional para los Mexicanos en el Exterior órgano consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior que sustituyó al PCME.
2002	Se refuerza el Programa 2 x 1 a través de la Secretaría de Desarrollo Social y se convierte en 3 x 1 en el que por cada dólar enviado por un migrante mexicano dispuesto a invertir en México, serán acompañados por un dólar del gobierno estatal, federal y municipal.
2004 (noviembre)	La Cámara de Diputados y de Senadores aprobaron las reformas a la Ley de Nacionalidad en que se añade al artículo 3° una fracción que establece a la Matrícula Consular como documento probatorio de la Nacionalidad Mexicana

Fuente: Elaboración propia hasta el 2004 con base en la investigación de las acciones realizadas por las Secretarías de Estado mencionadas en el capítulo segundo de la presente investigación.

## Conclusiones

En este segundo capítulo hemos estudiado a grandes rasgos el ejercicio de la Administración Pública en torno al tema migratorio tomando en cuenta como primera instancia a la Secretaría de Relaciones Exteriores que a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) realiza acciones en favor de los migrantes que viven en el extranjero. Si bien es cierto que de todas las Secretarías de Estado revisadas en este capítulo algunas no tienen gran injerencia en el tema migratorio y por lo tanto, no participan de la misma forma, también es cierto que es importante añadirlas a esta investigación, pues estructuralmente, estas once Secretarías trabajan en coordinación con el IME.

El IME ha logrado representar un esquema institucional de vanguardia en materia migratoria ya que busca incorporar a sus programas a la comunidad mexicana residente en el Exterior y establecer mecanismos de coordinación entre las distintas instituciones encargadas de temas relacionados con la migración. Sin embargo las acciones realizadas no han sido suficientes debido a que sólo buscan satisfacer necesidades de una migración ya establecida y una población que ya no está en México y subsanar deficiencias a una realidad ya establecida.

Por otro lado, las pocas Secretarías que pudieran realizar acciones para prevenir la emigración como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de Desarrollo Social o la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no logran abarcar todo este fenómeno y en gran parte, esta situación se debe tanto a una política económica establecida en nuestro país que no ha podido subsanar los mayores rezagos económicos y que conlleva de la misma forma presupuestos limitados asignados a las diversas Secretarías de Estado y por lo tanto menores alcances en la población destino.

Cabe destacar en este sentido, la falta de información eficiente en cuanto a las acciones de las Secretarías en el tema migratorio y presupuesto designado en su totalidad al tema migratorio. Por ello creo que es fundamental haberle dado un capítulo especial en esta investigación al estudio de todas las Dependencias que tienen entre sus objetivos apoyar a los mexicanos tanto interna como externamente.

## *Capítulo 3.- La Administración Pública en zona tradicional migratoria*

### 3.1 La situación migratoria en los estados de la República Mexicana.

#### **Análisis de cuatro estados**

La situación migratoria varía en los diferentes estados de la República Mexicana, de acuerdo a ciertas características como los factores de expulsión, el flujo migratorio y los ingresos por remesas, por mencionar las más importantes.

En el primer capítulo analizamos ya la relación cuantitativa de la emigración mexicana a Estados Unidos, con base en los esquemas presentados, tomamos a los cuatro principales estados de la República Mexicana que, por el grado de expulsión de mexicanos al norte y bajo mi perspectiva, representan para fines de esta investigación un foco de atención importante para que el gobierno federal analice las causas de la emigración, además de que servirá para conocer las acciones realizadas en el ámbito estatal, por sus respectivos gobiernos.

En este sentido son 4 los estados que han registrado históricamente índices de migración muy alto, estos índices se obtienen con base al total de la población migrante que vive en Estados Unidos y al lugar de nacimiento que registran; los porcentajes aproximados de acuerdo al Consejo Nacional de Población<sup>1</sup> son: Jalisco con 10.76%, Michoacán con cerca del 10.27%, Guanajuato con el 10.08%; Zacatecas no tiene un porcentaje tan alto en comparación con los estados antes mencionados, sobre todo porque el número de población en el estado es menor, pero me parece muy importante mencionarlo porque del total de su población, casi el 50% reside en Estados Unidos.

Estos porcentajes estimados por el Consejo Nacional de Población desde el año 2001 han tenido grandes variantes a lo largo de cuatro años y han posicionado a los estados de manera diferente a como se señalaron anteriormente. Es importante mencionar que entidades como el Estado de México, Distrito Federal, Durango, San Luis Potosí, Hidalgo y Veracruz han cambiando a lo largo del tiempo su situación migratoria y se han colocado dentro de los estados de mayor migración reciente también como uno de los puntos importantes en el tema, sin embargo en el presente capítulo hablaremos sólo de los 4 estados que a mi criterio son los más relevantes por su tradición e institucionalización.

---

<sup>1</sup> CHÁVEZ, Ana Margarita, et al, Cambios en la migración: consecuencias y retos, Red Internacional de Migración y Desarrollo. México, 2001, pág. 20. Ver. [www.migraciónydesarrollo.org](http://www.migraciónydesarrollo.org).

Por cuestiones de amplitud y de la gran información general que se puede obtener de estos estados, en este apartado sólo abordaremos los aspectos relevantes relacionados con la emigración como: situación actual y Población Económicamente Activa en relación a la actividad por sectores económicos (que pueden darnos indicadores causales de expulsión), así como las acciones más importantes realizadas por los gobiernos estatales.

## JALISCO

La migración de Jalisco a Estados Unidos es una de las más antiguas del país, y por lo mismo, sus consecuencias son diferentes a las de otras zonas donde la salida de mexicanos es reciente. Los niños de los pueblos de Jalisco crecen con el proceso migratorio como algo natural. Es una migración que se caracteriza en gran parte y a diferencia de los estados que enfrentan la migración internacional reciente, por la formación de redes sociales que hicieron los primeros migrantes que participaron en el programa de braceros y que continúan viviendo en Estados Unidos.

El estado de Jalisco cuenta con una población de 6 millones 322 mil habitantes<sup>2</sup>. De ellos, aproximadamente el 28% de su población total ha emigrado<sup>3</sup>, lo que impacta directamente en el monto anual que recibe por remesas de Estados Unidos y que son cerca de mil 300 millones de dólares, ubicándose en tercer lugar después de Michoacán y Guanajuato.<sup>4</sup>

Analizando las posibles causas del incremento de la migración en Jalisco podemos observar que hay 3 puntos importantes:

1° Jalisco se constituye como un estado migrante en parte por sus rezagos económicos pero sobre todo por constituir una migración de tradición histórica que la facilita debido a la gran cantidad de redes sociales que con el tiempo se han formado.

Don Gilberto Mejía contreras recuerda: " Mi hijo Ramiro consiguió 300 pesos prestados pa' irse al norte y durante cinco años durmió en el piso del departamento que compartía con unos paisanos en Los Angeles. "No tenía ni para comprarse una cama". Luego la suerte dio una vuelta. La fábrica en que trabajaba cerró y uno de sus

---

<sup>2</sup> Ver. Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000, ver [www.jalisco.gob.mx/nuestroedo/index.html](http://www.jalisco.gob.mx/nuestroedo/index.html)

<sup>3</sup> Calculado con base en el porcentaje de migración: 18% y sobre los 10 millones de mexicanos en el exterior.

<sup>4</sup> MONREAL Vázquez, Patricia, *Cambio de Michoacán*, noticias online, 20 de diciembre de 2004. Por los últimos datos he corregido la cifra dada en el artículo mencionado: Guanajuato se ha colocado en segundo lugar y Jalisco en 3o.

compañeros , Mark – Robinson, lo invitó a asociarse en un negocio para pintar casas. Empezaron con siete ayudantes, ahora tiene como 300 trabajadores...”<sup>5</sup> Los Volcanes, municipios de Atenguillo, Jalisco.

2° La Población Económicamente Activa<sup>6</sup> ha pasado de 1 588 190 habitantes en 1990<sup>7</sup> a 2 385 586 habitantes en el 2000. Lo que implica que ha crecido en 797 396 habitantes más, que laboran, independientemente del crecimiento estatal por las tasas de mortalidad y natalidad.

3° De este total aproximadamente el 54% de la PEA trabaja en el sector terciario relevando al sector primario.<sup>8</sup>

La siguiente tabla nos dará una mejor referencia:

Tabla 3- Población de 12 años y más y por sector en Jalisco

Año	1990	2000
Población de 12 y más años	3 621 286	4 537 817
PEA	1 588 190	2 385 586
Población ocupada	1 553 202	2 362 396
PEA que se encuentra desocupada	34 988	23 190
Población ocupada en el sector primario	234 016	236 926
Población ocupada en el sector secundario	508 679	753 159
Población ocupada en el sector terciario	757 453	1 298 921
Sector no especificado	53 054	73 390

Fuente: Elaboración propia basada en los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000.

Como podemos observar el sector primario no ha tenido un gran crecimiento en 10 años, lo que quiere decir que no hay crecimiento de empleos en ese sector, el sector primario ha pasado a tercer plano, inclusive después del sector secundario, lo que representa que el campo no es funcional para la creación de empleos en el Estado de Jalisco. El sector terciario por su parte se ha

<sup>5</sup> NÁJAR, Alberto, *Dos rostros de la migración. Los que saben enfrentar las olas*. Atenguillo , Jalisco

<sup>6</sup> La Población Económicamente Activa (PEA) es aquella mayor de 12 años que en la semana de referencia se encontraban ocupadas o desocupadas. Ocupada se considera a la persona que realizó alguna actividad económica, al menos una hora en la semana de referencia, a cambio de un sueldo, salario, jornal u otro tipo de pago en dinero o especie. En tanto que Desocupada es la persona de 12 años y más que en la semana de referencia no tenía trabajo pero lo buscó activamente.

<sup>7</sup> Censo General de Población y vivienda, 1990, INEGI, Biblioteca Gilberto Loyo.

<sup>8</sup> El sector primario se refiere a la población ocupada que trabaja en la agricultura, ganadería, silvicultura, caza o pesca. El sector secundario se refiere a la población ocupada que trabajó en la minería, generación y suministro de electricidad y agua, construcción o industria manufacturera. El sector terciario se refiere a la población ocupada que trabajó en comercio, transporte, servicios financieros, ofreciendo servicios profesionales, en el gobierno u otros servicios.

incrementado casi en el doble en sólo diez años. Además, del total de la población mayor de 12 años, sólo trabaja el 52%, lo que representa que el 48% depende de las ganancias de la población ocupada.

Ante estas cifras que representan la salida de los mexicanos por tener más y mejores empleos, el Gobierno de Jalisco ha puesto en marcha, en coordinación con las diversas Secretarías del Gobierno Federal, programas como 3 x 1 en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y que funciona prácticamente igual que a nivel federal.

También se le ha dado gran importancia al Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM), que en coordinación con la Secretaría de Educación, ha puesto en marcha como respuesta a la problemática educativa de la población migratoria y con la finalidad de asegurar la continuación de la educación básica para niños y jóvenes que cursan una parte del año escolar en México y la otra en Estados Unidos. Sus estrategias y acciones se encaminan a: extender la cobertura de demanda educativa de la población migrante binacional, a través de módulos regionales de atención para la población migrante binacional; elevar la calidad del servicio educativo, a través no sólo de la capacitación a los alumnos, sino también a maestros, padres de familia y grupos comunitarios para que apoyen el proceso integral de enseñanza – aprendizaje; impulsar la participación social; y, promover la coordinación interinstitucional e intersectorial para contribuir a la consolidación del programa en otros estados de la República.

## MICHOACÁN

Michoacán tiene una población de 4 213 737<sup>9</sup>; por el monto de remesas, Michoacán se ubica en el primer sitio por arriba de Guanajuato y Jalisco, es el principal destino de remesas que envían los mexicanos que viven en el exterior con más de mil millones y medio de dólares.<sup>10</sup>

Una de las causas más importantes de la migración es el desempleo debido en gran parte a que su Población Económicamente Activa ha pasado de 920 154 en 1990 a 1 241 449 habitantes en 2000 y la Administración Pública Estatal no ha podido incrementar el empleo a la par con estas cifras.

---

<sup>9</sup> Los datos del Censo General de Población y Vivienda nos dan una referencia de : 3 985 667 habitantes, pero arriba se escribe el dato del 2004, por ser el más aproximado.

<sup>10</sup> Ver. *Pag. Web. Cit.* [http://www.diariodemexico.com.mx/?module=displaystory\\_id=48985&formal=html](http://www.diariodemexico.com.mx/?module=displaystory_id=48985&formal=html), primero de marzo de 2005.

La siguiente tabla nos muestra de manera más explícita las cifras de los sectores: el campo ha dejado de ser rentable para la economía de Michoacán, que si bien tiene todavía a 290 721 trabajadores, esta cifra se redujo a lo establecido 10 años antes. Por el contrario, el sector terciario abarcó a 264 963 trabajadores más de los que tenía en 1990.

Tabla 4.- Población de 12 años y más, Población Económicamente Activa por sector en Michoacán

Año	1990	2000
Población de 12 y más años	2 352 414	2 787 584
PEA	920 154	1 241 449
Población ocupada	891 873	1 226 606
PEA que se encuentra desocupada	28 281	14 843
Población ocupada en el sector primario	303 224	290 721
Población ocupada en el sector secundario	206 491	304 818
Población ocupada en el sector terciario	333 788	598 751
Sector no especificado	48 370	32 316

Fuente: Elaboración propia basada en los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000.

Debido a que se estima que Michoacán tiene entre tres y cuatro millones de michoacanos en Estados Unidos, el gobierno ha buscado incorporar distintos programas para sus paisanos que viven en Estados Unidos.

Michoacán cuenta en su estructura administrativa con la Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano (Cogamin),<sup>11</sup> cuya misión es: *Mejorar las condiciones de vida de los migrantes, sus familias y comunidades de origen a través del diseño y aplicación de políticas públicas y con la participación de los migrantes michoacanos.*

Una de las tareas para lograr esta misión ha sido el apoyo que brinda en materia legal y administrativa. En el 2004 se dieron 1940 asesorías para diversos casos civiles, penales, laborales, de inmigración y de defensa de los Derechos Humanos. Estas acciones van orientadas en diversos rubros como son:

- Localización de personas
- Presos

<sup>11</sup> Sin contar con los 8 centros Municipales de Atención al Migrante en los municipios de Zacapu, Hidalgo, Puruandiro, Tuxpan, Tzitzio, Morelia, Uruapan y Jiquilpan, donde brindan también asesoría legal y administrativa. (En 2004, 1164 personas atendidas).

- Detenidos por Inmigración
- Traslado de personas y cadáveres
- Braceros atendidos
- Solicitud de actas y apostillas

Al respecto se han atendido a más de 2 300 personas de origen michoacano desde el 2002 y brindándoles diferentes tipos de asesoría. <sup>12</sup> Esta Coordinación busca además de tener presencia a nivel local y nacional, tener presencia en el ámbito internacional para acercarse a los paisanos que radican en Estados Unidos y que forman parte de los clubes de oriundos con quienes pueden establecer logros a partir de los programas impulsados por los respectivos gobiernos.

La Cogamin cuenta además con un Programa Operativo Anual que incluye diversos proyectos encaminados a la atención al migrante como son<sup>13</sup>:

#### 1.- Administración, gestión y servicios.

- Creación de centros municipales para la atención al migrante michoacano y sus familias.
- Módulos de orientación en la delegación michoacana de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Asesoramiento legal y asistencia administrativa a los Migrantes Michoacanos.

#### 2.- Fortalecimiento a la economía local y regional.

- Programa de Atención Ciudadana 3 x 1
- Orientación a mujeres familiares de migrantes.
- Remesas michoacanas: balance y perspectivas.

#### 3.- Derechos Humanos y ciudadanos.

- Promoción y defensa de los derechos humanos y ciudadanos de los migrantes michoacanos.
- Derechos políticos de los michoacanos en el extranjero.

#### 4.- Educación, cultura y difusión.

- Educación para los migrantes michoacanos y sus familias.

---

<sup>12</sup> Ver pág. web. [www.michoacan.gob.mx/o/migrante.php](http://www.michoacan.gob.mx/o/migrante.php), en estas asesorías, se ha brindado apoyo a los 9 michoacanos condenados a pena de muerte y que se encuentran establecidos en Illinois, Houston y California.

<sup>13</sup> Ver. [www.migrantesmichoacanos.org/modules.php?name=Temas\\_Interes&pa=showpage&pid=38](http://www.migrantesmichoacanos.org/modules.php?name=Temas_Interes&pa=showpage&pid=38)

- Semanas michoacanas en Illinois y California.
- Día del Migrante Michoacano.
- Publicación.

Como podemos observar, algunos proyectos aquí establecidos coinciden con los establecidos a nivel federal, de la misma manera que los estados analizados anteriormente tanto en salud como en desarrollo social. Esta institución es un gran logro por parte del gobierno estatal para atender a la migración, pero sigue siendo tan sólo una organismo que enfrenta el reto de la migración y no la detiene ni busca hacerlo.

## GUANAJUATO

Guanajuato es una entidad tradicionalmente migratoria, ya que después de varias generaciones de emigrantes aún salen habitantes de las diversas comunidades convertidas en expulsoras de mano de obra hacia Estados Unidos.

En un principio, el flujo migratorio consistía de manera predominante de trabajadores agrícolas, aunque la presencia de nuevas formas e incorporación en el mercado de trabajo estadounidense hizo que dicho flujo ya se integre además, con obreros que trabajan en la industria de la transformación, en la manufactura o en la construcción, y personas que laboran en los servicios: restaurantes, dependientes en tiendas o servicio doméstico.

El estado tiene una población de 4 656 761 habitantes,<sup>14</sup> se ha posicionado como el segundo estado expulsor de migrantes con 163 mil 338 guanajuatenses que emigraron en el 2004. En ese mismo año captó más de mil 400 millones de dólares gracias a la mano de obra migrante, cantidad que beneficia a 175 mil hogares.<sup>15</sup>

Guanajuato recibió el 9.2% de las remesas de todo el país, muy por encima de lo que obtuvo por ingresos del turismo: 5 mil 712 millones a lo largo del año.

El desempleo y los bajos salarios, al igual que en la mayoría de los demás estados expulsores es la principal causa para que los habitantes emigren. El total de la Población Económicamente

---

<sup>14</sup> INEGI, ver pag. web. cit.

<sup>15</sup> CRISTÓPULOS, Rodrigo, *Guanajuato, Traen más recursos paísanos*, El Universal, 28 de febrero de 2005. Realización de la cantidad fijada en pesos por dólares.

Activa ha pasado de 1 063 208 personas en 1990 a 1 477 789 en el 2000 (actualmente se habla de que la Población Económicamente Activa es 1 565 640 personas).<sup>16</sup>

Tabla 5.- Población de 12 años y más, PEA por sector en Guanajuato

Año	1990	2000
Población de 12 y más años	2 628 298	3 243 650
PEA	1 063 208	1 477 789
Población ocupada	1 030 160	1 460 194
PEA que se encuentra desocupada	33 048	17 595
Población ocupada en el sector primario	236 713	193 189
Población ocupada en el sector secundario	360 362	532 008
Población ocupada en el sector terciario	398 590	690 497
Sector no especificado	34 495	44 500

Fuente: Elaboración propia basada en los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000.

Sin duda, al igual que en las entidades antes mencionadas el sector terciario ha ganado más espacio en la actividad económica al ocupar a 690 497 personas de la Población Económicamente Activa, ubicando al sector primario en tercer lugar muy por debajo de los otros dos sectores.

El gobierno del estado de Guanajuato ha realizado acciones a favor de los migrantes como el "Programa Permanente de Protección a Migrantes Guanajuatenses" que permite tener contacto con los migrantes de Guanajuato para atenderlos en materia de salud, educación, remesas, seguridad pública, educación vial, capacitación para el trabajo y alfabetización, proyectos de inversión, servicios jurídicos, orientación, información y comunicación para la prevención de los riesgos de la migración y organización social en Estados Unidos con la realización de programas televisivos y radiofónicos a través de la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias, organismo creado por el Gobierno Guanajuatense y como uno de los compromisos asumidos en el Plan Estatal del Gobierno actual.

Un punto importante a destacar es que la base de todas estas acciones es rescatar el valor de la familia, este puede ser un punto para atacar el problema migratorio y sensibilizar a las personas

<sup>16</sup> *Ibid.*

de no abandonar sus respectivas ciudades, sin embargo, este mensaje debe ir a la par con un crecimiento económico que brinde mejores condiciones y bienestar a la población.

El estado de Guanajuato implementa por medio de la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias, los programas puestos en marcha a nivel federal como 3 x 1, Vete sano regresa sano, Programa Binacional de Educación Migrante, a favor de la educación y otros como: Programas Culturales de Apoyo al Migrante, Apoyo a los que sufren violencia conyugal o violencia intrafamiliar<sup>17</sup>

La Secretaría de Desarrollo Social y Humano atiende también a los migrantes con repatriaciones de enfermos, visas humanitarias, situaciones jurídicas, casos de ayuda alimentaria, traslado de cuerpos, visas temporales de trabajo, repatriaciones de menores y asesorías en general.

La fuerza laboral de la mano inmigrante en Estados Unidos logró a través de sus clubes, la ejecución de 138 proyectos de obra social en el transcurso de 2004, bajo un monto de inversión de 61.96 millones de pesos con aportaciones de los migrantes, los Municipios, el Estado y la Federación; y con la cual benefician a 228 mil 182 habitantes de comunidades rurales y zonas urbanas en 35 municipios.<sup>18</sup>

## ZACATECAS

Zacatecas es una entidad de migrantes, la más significativa del país por la intensidad migratoria con respecto al número de su población, y el grado de evolución del fenómeno. Se trata de una migración histórica que inicia, como rasgo estructural, a fines del siglo XIX, bajo la forma de un acentuado proceso de despoblamiento en sus comunidades. Con el paso del tiempo, esta fuerte migración ha ido cambiando de modalidades, para transformarse en una migración definitiva, circular y establecida, que a su vez se sustenta en un fuerte proceso de maduración de las redes y organizaciones sociales.

---

<sup>17</sup> Ver. [www.guanajuato.gob.mx/gestiones/social.pdf](http://www.guanajuato.gob.mx/gestiones/social.pdf)

<sup>18</sup> Dentro de los municipios buscan introducir redes de drenaje, agua potable, equipamientos de pozos, electrificación, pavimentaciones, construcción de módulos culturales, kioscos, plazas y jardines, así como infraestructura de salud, educativa y deportiva.

El estado de Zacatecas tiene cerca de millón 413 mil 115 de habitantes, mientras que la población de origen zacatecano residentes en Estados Unidos es de 1 millón 468 mil 747 habitantes<sup>19</sup>; es decir, la población que radica en el Estados Unidos con origen zacatecano es mayor a la radicada en el propio estado. De acuerdo con datos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2005- 2010, la población nacida en Zacatecas que se encuentra en la Unión Americana es de 550 mil 856 personas. El resto son descendientes nacidos en diversas ciudades estadounidenses, entre ellas Los Ángeles, Chicago y Dallas.

Cada año emigran miles de zacatecanos. Tan sólo en el 2004 el número de migrantes se elevó hasta 65 mil 531 personas, logrando atraer para este estado un monto aproximado de 481 millones de dólares de sus conacionales en Estados Unidos, de los cuáles 90% se utiliza para las familias de los paisanos para cubrir gastos primarios.<sup>20</sup>

La importancia de la migración de Zacatecas radica en los factores que la han impulsado a salir del Estado, uno de ellos y el más importante en mi criterio es la falta de empleo y los bajos salarios. En el estado de Zacatecas, así como en toda la República Mexicana, el principal factor de degradación en la calidad de vida de los mexicanos ha sido la política neoliberal vigente desde los años 80, debido en gran parte a que el empleo formal ha sido menor a la demanda de fuentes de trabajo estables y bien remuneradas.

Este desequilibrio estructural del mercado laboral se ha agravado por el crecimiento de la Población Económicamente Activa, que de acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda de 1990 y 2000 hubo un crecimiento en ese período de aproximadamente 50 000 personas en edad laboral, lo que implica que actualmente la Población Económicamente Activa es de 358 449 personas, esto es 37.5% de la población en posibilidad de laborar, ubicando a Zacatecas en 11.8 puntos por debajo de la media nacional, que es de 49.3%. Y donde lo sobresaliente es la población económicamente inactiva pues 62 de cada 100 personas no trabaja.<sup>21</sup>

La población ocupada es de 353 628 personas (98.66% de la PEA) de los cuales 73 126 personas se dedican al sector primario, 94 462 al sector secundario y 174 978 al sector terciario. Lo que demuestra una vez más que el sector terciario gana terreno y espacio quitándoselo al sector primario; esto se debe en gran parte al abandono del campo por la falta de subsidios, pero también

---

<sup>19</sup> CASTRO, Juan, OEM *cerca de 500 mil zacatecanos que viven en EU podrán votar*, 28 de febrero de 2005, el Censo General de Población y vivienda de 2000 establece que el número de habitantes en Zacatecas era de 1 353 610 habitantes.

<sup>20</sup> MEZA, Edmundo, *Envían migrantes dólares desde 30 Estados de Estados Unidos*, El Universal online, 20 de diciembre de 2004.

<sup>21</sup> CASTRO, *op. cit*

por la baja precipitación pluvial y la accidentada topografía del territorio. Tan sólo el sector terciario aporta el 60% del PIB estatal.

Tabla 6.- Población de 12 años y más, PEA por sector en Zacatecas

Año	1990	2000
Población de 12 y más años	852 021	956 340
PEA	306 734	358 449
Población ocupada	294 458	353 628
PEA que se encuentra desocupada	12 276	4 821
Población ocupada en el sector primario	117 187	73 126
Población ocupada en el sector secundario	63 254	94 462
Población ocupada en el sector terciario	104 576	174 978
Sector no especificado	9 441	11 062

Fuente: Elaboración propia basada en los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000.

Por el gran número de migrantes de zacatecanos, el estado cuenta con una estructura más extendida y consolidada de organizaciones de migrantes: cerca de 300 Clubes de Oriundos, que dan cuenta de la emergencia de un desarrollo local y regional.<sup>22</sup> La comunidad migrante organizada ejerce un liderazgo nacional e internacional en el impulso de iniciativas y políticas públicas para el desarrollo de su estado desde una perspectiva binacional, tal es el caso de la participación en el Programa 3 x 1, la reforma constitucional sobre Derechos Políticos Ciudadanos en Zacatecas y el impulso a proyectos productivos.

El Gobierno de Zacatecas ha buscado, por su parte, avanzar en distintas acciones debido a que casi el 50 % de su población reside en Estados Unidos. En el 2002, por ejemplo, el Congreso del Estado, estableció a iniciativa de funcionarios del Gobierno de Zacatecas, el nueve de septiembre de cada año como el "Día del Migrante Zacatecano". Además de los grandes logros que se han tenido en materia política, como la reforma electoral de agosto de 2003 que dio lugar a la Ley Migrante, que permite que los migrantes que tengan residencia binacional, puedan ser votados para puestos de diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores y obliga a los partidos a incluir en último lugar

<sup>22</sup> Ver. [http://www.diariodemexico.com.mx/?module=displaystory\\_id=48985&formal=html](http://www.diariodemexico.com.mx/?module=displaystory_id=48985&formal=html), primero de marzo de 2005.

de sus listas plurinominales a un migrante lo cual asegura que haya al menos 2 migrantes en el Congreso.<sup>23</sup>

Cuenta además con un Instituto Estatal de Migración que busca mantener y mejorar los vínculos de la entidad con los residentes zacatecanos en el extranjero, a través de la coordinación de los distintos programas interinstitucionales para la atención a migrantes en el ámbito estatal y nacional.

Los programas que maneja el Instituto Estatal de Migración son:

*Atención a migrantes.* - que consiste en:

- Reuniones de trabajo con las federaciones.
- Visitas de protocolo nacionales e internacionales.
- Atención a las delegaciones de empresarios migrantes.
- Atención a la problemática que presentan las familias de los migrantes.

*Programa Cultural.* - que consiste en:

- Promover eventos artísticos.
- Intercambio de exposiciones.
- Intercambio deportivo.

*Fomento económico.* - que consiste en:

- Crear fondos de inversión.
- Promover la exportación de productos zacatecanos.
- Impulsar el programa de inversión productiva.
- Impulsar el programa de emprendedores jóvenes.

*Salud.* - que consiste en:

- Desarrollar convenios de salud con los gobiernos locales y estatales de Estados Unidos.
- Difundir el servicio de ventanilla de salud que brindan los consulados mexicanos.
- Promover iniciativas ante la Comisión Binacional en la atención médica de migrantes.

*Educación.* - que consiste en:

- Fortalecer convenio de intercambio de profesores.

---

<sup>23</sup> En el segundo capítulo se hizo referencia a la Ley Migrante y su trascendencia de acuerdo a los avances que se han tenido en algunas entidades Federativas.

- Promover programa de becas a través del programa 3 x 1.
- Difundir los servicios educativos a través del Internet.

*Programa Social.*- que consiste en:

- Fomentar la organización de los trabajadores migrantes pensionados.
- Promover, fomentar y ampliar el programa de empleo temporal hacia Estados Unidos.
- Coordinar la atención de las autoridades estatales para atender los problemas de las familias de los migrantes.
- Tramitar ante las autoridades de Estados Unidos pensiones alimenticias.
- Eficientar y agilizar el servicio de traslado de cadáveres de migrantes.
- Orientar a los zacatecanos que requieren tramitar visas humanitarias.
- Gestionar la repatriación de zacatecanos a sus comunidades de origen.
- Establecer comunicación con la red de Casa del Migrante y organismos no gubernamentales que atienden los problemas migratorios.

*Programa Paisano (aspecto jurídico).*- que consiste en:

- Coordinarse jurídicamente con las distintas instituciones para brindar atención a los migrantes.
- Orientar a los trabajadores transfronterizos hacia las instituciones a las que pueden recurrir en caso necesario principalmente en los consulados Mexicanos en Estados Unidos.
- Promover la defensa de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.
- Gestionar ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos que atienda las quejas de los migrantes.
- Establecer relaciones con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Ancional de Migración.
- Establecer vínculos con organismos internacionales para promover la defensa de los derechos humanos de los migrantes.

*Programa Político.*- que consiste en:

- Apoyar la autodeterminación de los migrantes en sus distintas formas de organización: clubes y federaciones.
- Garantizar la participación de los migrantes y sus organizaciones en los procesos de planeación democrática de la entidad.
- Promover el derecho ciudadano al voto de los mexicanos en el exterior.

Como podemos observar, el Estado de Zacatecas instrumenta programas al igual que en el nivel federal como -el ya mencionado- programa 3 x 1 que busca estimular la inversión y las acciones a fin de incrementar las obras de beneficio social en las comunidades del estado y que responde a iniciativas de las organizaciones ciudadanas y de migrantes bajo el consenso de los tres órdenes del gobierno para resolver carencias en materia de infraestructura básica de servicios: salud, saneamiento ambiental, educación y actividades de tipo cultural; y/o que generen fuentes de ocupación e ingresos para la población.

El hecho de que exista un Instituto de Estatal de Migración es ya un logro de la entidad, porque denota su gran preocupación por la población migrante zacatecana, sin embargo es claro también que son pocas las acciones encaminadas a superar la pobreza de fondo en dicho estado, ya que a través de sus instituciones no tiene programas especiales de retención a la migración, pues atienden a una migración ya establecida.

En los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas hay tres constantes:

1° El desempleo en general, que si bien en estados como Zacatecas y Jalisco es menor al 5%, si afecta generalmente a todos los desocupados pues tiende a formar parte de la economía informal, de la población migrante o de la población delictiva.

2° El sector terciario es el que ha ganado terreno en la economía básica de los estados dejando el campo en tercer lugar y, con cantidades relativamente altas como en el caso del estado de Jalisco donde la proporción es de 5.5 veces mayor la cantidad de personas ocupadas.

3° Los estados analizados tienen como principales programas los que ya están establecidos a nivel federal como: 3 x 1, Paisano, Vete Sano y Regresa Sano, PROBEM, por mencionar algunos. Esto es importante destacarlo porque volvemos a la situación planteada a nivel nacional: programas para atender la migración, que son importantes para la comunicación con sus paisanos y la resolución de los problemas que enfrentan, pero no se observan programas dedicados a la retención del flujo migratorio. El único programa que pudiera fomentar la crear empleos es el 3 x 1 con las aportaciones de los connacionales y de los gobiernos municipal, estatal y federal, porque se tratan de crear proyectos productivos y básicos del municipio, que aunque sea temporalmente requieren la mano de obra de los trabajadores de las comunidades.

### 3.2 Gobernabilidad migratoria

Los estudios realizados de los estados en el apartado anterior tienen su razón de ser si aprendemos de las cifras que nos indican en qué estamos fallando en México. Porque a pesar de todos los intentos realizados por proporcionarle a los migrantes radicados en Estados Unidos derechos políticos como la oportunidad de votar en el exterior, sería más importante procurarle un bienestar al poblador que está pensando en emigrar para buscar mejores niveles de vida.

En el presente apartado revisaremos si existe o no la gobernabilidad en materia migratoria a partir de los últimos cuatro años de gestión y tomando como referencia el segundo capítulo que nos desglosa las acciones de la Administración Pública en torno al tema migratorio, asimismo usaremos las constantes referidas en el apartado anterior como factores causales e imponentes de una situación establecida.

A pesar de que en México el tema migratorio no es un tema nuevo - como se mencionó en el primer capítulo - es a partir del año 2000 con el Presidente Vicente Fox Quesada cuando se le comienza a dar mayor importancia, en parte porque es una situación de evidente descontrol de las autoridades de ambos países para frenar el fenómeno migratorio que empieza a dejar ya consecuencias importantes como pueblos casi deshabitados en distintos estados de México, por ejemplo Jalisco y Zacatecas, pero por otra parte, el impacto profundo que ha dejado este fenómeno en cuanto al monto de las remesas enviadas desde el exterior, entre otros aspectos relevantes.

La política exterior del gobierno de Vicente Fox se ha basado en la búsqueda de un consenso internacional donde Estados Unidos juegue un papel relevante en corresponsabilidad y cooperación con México, así también como con otros países, muestra de ello es que el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 estableció como tareas básicas:

- Proyectar al mundo una visión diferente de México.
- Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos en todo el mundo.
- Introducir un nuevo enfoque a la relación con América del Norte.
- Fortalecer nuestra capacidad para defender y promover los derechos de todos los mexicanos en el extranjero.
- Promover mayor activismo de México en foros y organismos internacionales.

- Convertir a la política exterior en un componente vital del plan de desarrollo que habrá de ejecutarse durante la presente administración.

Sin duda, un plan demasiado ambicioso en el marco de su inclusión mundial, sin embargo, aún cuando a casi cinco años de puesta en marcha no se ha cumplido en su totalidad, sí se ha logrado un punto que me parece relevante en el contexto migratorio:

La elaboración de una agenda de diálogo con Estados Unidos, donde el tema migratorio ha sido uno de los prioritarios para México y significativo para Estados Unidos, pues a pesar de tener éste otras prioridades – como el tema de energía –, no lo deja de lado, como en los gobiernos anteriores.<sup>24</sup>

Los presidentes Vicente Fox y George Bush han realizado desde el 2001 diversos encuentros para tratar las metas y principios bajo los cuales se conduciría la relación entre ambos países<sup>25</sup>: desde la primera reunión de ambos mandatarios realizada en San Cristóbal, Guanajuato, el 16 de febrero de 2001, nuestro país ha planteado la posibilidad de incluir el tema migratorio en la agenda política de ambos países. México ha propuesto una política migratoria que incluya aspectos como: la legalización de inmigrantes indocumentados establecidos en Estados Unidos, aumento de visas de reunificación familiar y el trabajo temporal para mexicanos, una mayor cooperación de seguridad pública en ambos lados de la frontera contra el tráfico de personas, la protección de los derechos humanos de los inmigrantes y la negociación de programas de trabajadores temporales.

De dicha reunión surge también la idea de la creación de un Grupo de Alto Nivel en materia migratoria, integrado por el Secretario de Gobernación, Santiago Creel; de Relaciones Exteriores, [en ese entonces], Jorge Castañeda, así como el [entonces] Secretario de Estado Colin Powell y el Procurador General de los Estados Unidos, John Ashcroft, con el fin de de iniciar negociaciones formales y alcanzar acuerdos de corto y largo plazo que atendieran la migración entre las dos naciones, así como sus aspectos laborales.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Con base a las consideraciones finales de: ROLDÁN. Genoveva, *Hacia una perspectiva actualizada de las migraciones laborales internacionales: El caso de México - Estados Unidos*, Tesis para optar por el grado de maestría en Relaciones Internacionales, FCPyS – UNAM, México, 2003, pp.302

<sup>25</sup> El cambio que se creyó que marcaría la historia de la agenda bilateral de las administraciones anteriores fue la incorporación del tema migratorio sobre la base de la responsabilidad compartida. Ver. [www.migracioninternacional.com](http://www.migracioninternacional.com), *Hacia una prosperidad compartida, la propuesta de Guanajuato*.

<sup>26</sup> MENESES, Flores, Rosa Elena, *La Relación México – Estados Unidos: el problema migratorio y el cambio de gobierno en México (1988 – 2003)*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS – UNAM, México, 2004, pp. 144.

El punto central en el que fijaron las negociaciones de este Grupo fue en torno a tres ejes:

- 1.- La propuesta del programa de trabajadores temporales;
- 2.- La búsqueda del gobierno de Vicente Fox de abrir más y mejores espacios para los mexicanos que cruzan la frontera cada año, lo que se traduce en más visas de trabajo;
- 3.- La regularización migratoria, entendida como legalización para los inmigrantes y traducida como amnistía para el gobierno estadounidense.<sup>27</sup>

Así, se dieron a lo largo del año las reuniones entre autoridades fronterizas de México y Estados Unidos, la XIX Conferencia de Gobernadores Fronterizos celebrada en Junio del 2001 con la participación de los gobernadores de Texas, Arizona, Nuevo México, Chihuahua, Baja California, Sonora, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, así como delegados del estado de California para tratar temas de desarrollo económico, ecología, agricultura, salud, educación y la posibilidad de buscar un acuerdo migratorio, las posteriores visitas de Vicente Fox a Estados Unidos, la reuniones del Grupo de Alto Nivel sobre migración, la Comisión Binacional México – Estados Unidos, y todos estos encuentros sin llegar a un acuerdo migratorio definitivo, y con el debate reiterado también en el Congreso estadounidense de regularizar o no la situación migratoria pues consideraban como un premio a los migrantes por violar la ley migratoria.<sup>28</sup>

Sin embargo, este poco entusiasmo demostrado por parte de Estados Unidos para la colaboración con nuestro país en materia migratoria, se desvaneció con los atentados sufridos el 11 de septiembre de 2001.<sup>29</sup> A partir de esa fecha, la relación hacia México fue distinta, se cambió el tema migratorio por el de seguridad nacional.

La política exterior de entonces se caracterizó por el endurecimiento en ambas fronteras de Estados Unidos, limitando la concesión de visas y el Sistema Nacional de entradas y salidas.<sup>30</sup> La

---

<sup>27</sup> Aspecto este último como el objetivo más importante de la política de Vicente Fox hacia los trabajadores migratorios, pero también el más difícil de conseguir pues se estimaba para ese tiempo en 3 millones y medio de trabajadores indocumentados. BUSTAMANTE, Jorge, *Por la regularización de los trabajadores migratorios*, Milenio, 7 de mayo de 2001, pág. 22.

<sup>28</sup> CASON, Jim, *Reto de Fox destrabar acuerdo migratorio*, La Jornada, 7 de septiembre de 2001, pag. 6

<sup>29</sup> Efectivamente el tema migratorio en la agenda binacional quedó relegado ante el tema de Seguridad Nacional, pero desde antes se habían visto decaer los ánimos cuando el entonces Canciller Jorge Castañeda hacía alusión a la búsqueda de la "enchilada completa"; es decir al cumplimiento de todas las solicitudes del gobierno mexicano.

<sup>30</sup> Waller Meyers, Deborah, *Un nuevo contexto para la relación migratoria de México y Estados Unidos*, en Foreign Affairs en Español, ITAM, México, 2002, pp. 176 y 177.

situación económica fue otro punto del recrudecimiento de la relación con México, ya que se perdieron en Estados Unidos más de 250 000 empleos principalmente dentro de la industria del transporte aéreo y expandiéndose hacia otros sectores como la industria hotelera, el entretenimiento y los servicios.<sup>31</sup>

El cambio en el debate migratorio después del 11 de septiembre puso las pretensiones de la diplomacia de Vicente Fox de lograr un acuerdo migratorio al margen de cualquier negociación. Pues la realidad era que a pesar de que no se encontró evidencia alguna de que algún mexicano o grupo estuviera relacionado con los actos terroristas, se agudizaron las acciones migratorias en la frontera, ocasionando que las condiciones para los migrantes se tornaran más difíciles, pues la lucha contra el terrorismo fue excusa perfecta para justificar los abusos contra sus derechos humanos.

Bajo este contexto, el discurso de Fox se enfocó en la insistencia de una compaginación de la agenda migratoria con la de seguridad nacional en la medida de que a Estados Unidos también le convenía legalizar a más de 3 millones de mexicanos indocumentados con la idea de que así tendrían bajo control los nombres, direcciones, teléfonos, números de registro, empleos de los que están en suelo norteamericano, todo esto, como parte de la aplicación de su nueva política de Seguridad Nacional.

A finales del 2001 y durante el año 2002, se da la continuidad del discurso migratorio pero con base en la cooperación de una lucha contra el terrorismo en la relación México – Estados Unidos. Además se marca la pauta para la creación de instituciones y programas relevantes para la atención y búsqueda de proyectos de mejoramiento a la migración mexicana como la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte, el Programa 3 x 1 que en 2002 se reforzó a través de la SEDESOL dejando de ser 2 x 1, y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Este último, ha sido un gran logro para el gobierno mexicano en cuanto al control más certero de las cifras migratorias y el acercamiento a necesidades de los migrantes, pero ineficaz, desde el punto de vista de una administración reactiva: que crea instituciones para la resolución de un problema al que no se le ataca desde su raíz.

Si hacemos un recuento básico de los encuentros entre los mandatarios de México y Estados Unidos, percibimos el gran desánimo de la sociedad norteamericana para la realización de un acuerdo

---

<sup>31</sup> Esta situación afectó a los inmigrantes mexicanos, que ante este hecho y el temor por el ambiente de miedo hacia un nuevo ataque terrorista, propició un mayor regreso a México. El INM reportó que para esa fecha el porcentaje de retorno a México fue en 8 y 9% más con relación al año 2000, en: MICHAEL, Víctor, *Reactivaron México y Estados Unidos las políticas migratorias*, en Milenio, 22 de octubre de 2001, pág. 6.

migratorio que incluya la propuesta de México. Lamentablemente a pesar de las buenas intenciones Estados Unidos ha actuado de manera unilateral de acuerdo a su política y a sus prioridades.

Cuadro 6. Principales encuentros entre los mandatarios de México Vicente Fox y Estados Unidos, George Bush. (2000 – 2004)

Año	Mes	Situación
2000	Agosto /15	El entonces gobernador de Texas, George Bush, recibe en Dallas al presidente electo de México, Vicente Fox. Bush dice "Es muy importante conservar las buenas relaciones con México, Fox presentó una agenda positiva y se enfrentó al status quo que ya no era aceptado en México. Hemos discutido sobre los problemas de la frontera... estoy totalmente de acuerdo con él"
2001	Febrero/ 17	Encuentro en el rancho San Cristóbal. Bush dijo: "Me siento en familia...", Fox asegura: "Se acabaron las promesas y ahora vamos a los hechos"
	Septiembre/06	En visita de Estado a Washington, Fox reta a su homólogo estadounidense Bush a concretar un acuerdo migratorio "este año", ofrecimiento que es acogido por la Casa Blanca con una combinación de optimismo y Cautela. Fox dice: "Debemos y podemos alcanzar un acuerdo sobre migración antes de fin de este año". Bush dice: "Estados Unidos y México construyen una relación que es única en el mundo, una relación de acercamiento y cooperación sin precedente"
	Octubre/19	En la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia- Pacífico (APEC), Fox y Bush se encuentran de manera informal. No hay conversación sobre el tema migratorio.

	Noviembre/10	<p>El presidente Fox sostiene en Nueva York un encuentro con Bush, con quien conversa sobre la importancia de relanzar la agenda bilateral, que incluye los temas de migración, combate al narcotráfico y comercio, entre otros.</p> <p>Fox dice: "anticipo que ya no va a haber lo que habíamos señalado antes de septiembre 11, que durante este mismo año probablemente habría ya avances sustantivos y probablemente habría resoluciones (en materia migratoria). Eso ya no es posible dentro de este año, se va para el próximo.</p>
2002	Octubre/12	<p>El canciller Castañeda reconoce que "se ha desvanecido el notable ímpetu que caracterizó los encuentros México – Estados Unidos durante los últimos 12 meses y al menos al final de 2002 no se tendrá ningún avance como se pretendía.</p>
	Octubre/25	<p>Los presidentes de México y de Estados Unidos sostienen un encuentro de 40 minutos para analizar la agenda bilateral, pero no alcanzan avances sustantivos en ninguno de los tres temas abordados: migración, erradicación de subsidios al campo e Irak.</p> <p>Bush: " desde que he sido presidente y desde que Vicente ha sido presidente, hemos tenido el deseo de solucionar el asunto de la migración, de tal forma que se trate a los mexicanos en Estados Unidos con respeto"</p> <p>Fox: "No hay que esperar que en una reunión de 50 minutos haya soluciones"</p>
2003	Octubre/ 19	<p>En Bangkok, en la 11 Cumbre de la APEC, los presidentes Fox y Bush, rompen el alejamiento de varios meses provocado por el asunto iraquí y sostienen un encuentro privado de más de 35 minutos, en el que tratan el tema migratorio.</p> <p>Fox: "Lo importante es que estamos de regreso en la agenda con mucho entusiasmo de trabajar ambos presidentes"</p>
2004	Enero/12	<p>Los presidentes de México y de Estados Unidos se encuentran en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, que se celebra en Monterrey.</p> <p>Fox: "La propuesta de Bush es valiosa y deseo que la iniciativa llegue a 'feliz término' y sea aprobada por el Congreso de Estados Unidos".</p> <p>Bush: "Mi propuesta migratoria a los trabajadores indocumentados no significa una amnistía, porque alentaría la violación de las leyes y perpetuaría la inmigración ilegal".</p>

	Marzo/06	Se reúnen ambos mandatarios, la meta del presidente Bush es lograr, de forma gradual, beneficios y regularización para casi 5 millones de connacionales que viven y trabajan en Estados Unidos. No se logran acuerdos concretos.
--	----------	--

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de los encuentros entre mandatarios del Centro de Documentación, el Universal. 5 de marzo de 2004

El año 2004 fue difícil para las relaciones de ambos países en el tema migratorio por el constante rechazo de los grupos antimigratorios, por ejemplo, la propuesta 200, que fue votada en noviembre de 2004, representó uno de los golpes más duros para los mexicanos, y no sólo para los inmigrantes en Estados Unidos, si no también para nosotros como ciudadanos pues representa una situación humillante y de violación a la integridad del ser humano al no permitirle el uso de los servicios públicos básicos, además de una situación de latente incertidumbre al poder ser reportados en cualquier momento.

La propuesta de George Bush que ha mantenido la esperanza en el tema migratorio es la de llevar a cabo un programa de trabajadores temporales que otorgaría permisos extranjeros para trabajar en el país vecino durante tres años, renovables por otros tres, en actividades y empleos que los estadounidenses no deseen ocupar. Sin embargo ha insistido en que no se trata de una amnistía, que sería vista –principalmente por los grupos antimigrantes- como perdonar a los que infringen las leyes estadounidenses.

Sin duda alguna, esto no representa una reforma migratoria como tal, porque en realidad no se está cambiando la forma de ver el proceso migratorio, simplemente se está reaccionando a una realidad que requiere acciones prontas. Desafortunadamente, tal como lo establece el director del Colegio de la Frontera Norte, Jorge Santibáñez Romellón<sup>32</sup>, estas acciones no se entienden como un conjunto de mecanismos acordados entre los dos países para diseñar e instrumentar el otorgamiento de permisos. Tampoco es un gesto hacia México y mucho menos se deriva de nuestras acciones, es algo pensado en función de los intereses de Estados Unidos, cuyo primer objetivo es ‘incrementar la seguridad de su país y mantener de alguna manera en su mercado laboral, una mano de obra dócil, barata, poco calificada, con el mínimo de derechos y que no compita con los ciudadanos estadounidenses.

<sup>32</sup> En entrevista para la Revista El Mercado de Valores, Nacional Financiera, México, Migrantes Mexicanos II, , pág. 28.

En caso de darse el Programa de trabajadores temporales en los próximos años habría que hacer algunos señalamientos:

- El programa de trabajadores temporales suscita ciertas inquietudes por la experiencia de lo que fue el Programa Bracero y en donde casi fueron nulas las protecciones prometidas a los braceros, además de la débil participación mexicana en cuanto a las decisiones de Estados Unidos tan sólo por “mantener las buenas relaciones en ambos países”.
- Gran parte de la población norteamericana concentra el racismo y xenofobia a la inmigración, lo que se vería reflejado en la baja calidad de oportunidades y de vida en Estados Unidos para los mexicanos.
- No se ha precisado si este programa incluye a quienes ya residen en Estados Unidos, para los que la propuesta sería –lógicamente – menos interesante, ya que eventualmente podría regresarlos a su país contra su voluntad; la llegada de nuevos inmigrantes y en que número se daría.<sup>33</sup>

El tema migratorio, lejos de una propuesta temporal, tiene una estrecha y profunda vinculación con las condiciones de funcionamiento estructural de la economía mexicana. Todo parece indicar que la política económica que se está aplicando resulta insuficiente para atender las necesidades reales del país.

En México lo que necesitamos es revisar la situación actual y llevar a cabo verdaderas políticas migratorias tal y como lo propone Lelio Mármora<sup>34</sup>, basadas en el planteamiento de estrategias, objetivos generales y específicos claros, el patrón migratorio que rige, programas concretos de apoyo a la ciudadanía mexicana para que no emigre y acciones encaminadas a la retención de la migración, pero, no sólo viendo el escenario deseable, si no también el escenario real y el posible.

Y dentro del escenario real, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2000 en México existían 424 644 personas sin trabajo y con la única esperanza de emigrar, pues los datos

---

<sup>33</sup> Jorge Santibáñez asegura que México requeriría de por lo menos 400 mil permisos por año. Ver. *La reforma migratoria de George Bush*, El Colegio de la Frontera Norte, 2004.

<sup>34</sup> Lelio Mármora nos da un panorama general de la elaboración de políticas en materia migratoria, es necesario adecuar su propuesta a la realidad mexicana.

reflejaban que existían cerca de 70 mil personas mayores de 12 años, de las cuales la Población Económicamente Activa se estimaba en 34 154 854 personas<sup>35</sup> y de ellas 33 730 210 eran personas ocupadas, el resto: sin opciones.

Es importante destacar que dentro de los estudios mexicanos de empleo se cuenta a la persona que se ha desempeñado por un par de días o semanas, lógicamente esto disminuye el índice de desempleo, pero la realidad es que de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, México ha llegado a tener hasta el 2004 un desfase de 5 millones de empleos<sup>36</sup>, situación que afecta principalmente a los jóvenes al subir de 6.5% a 7.6% la tasa de desempleo en este sector, estos desempleados no tienen opción o emigran o no comen.

Es en este sentido donde comienza el principal problema de la emigración: la administración Pública no es, ni ha sido capaz a raíz de un modelo económico inadecuado a nuestra realidad, de proveer de servicios básicos, como empleo y que consecuentemente deriva en falta de vivienda, seguridad social, educación y alternativas de vida digna, que se consagra claramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una garantía individual de las personas y que por lo mismo el Estado estaría obligado a velar por ello.

Si bien es cierto que se han tenido logros gestionados por el gobierno en turno, donde la Administración Pública ha sido promotora del voto de los mexicanos en el exterior, la aceptación de la matrícula consular como documento oficial, la puesta en marcha de programas en apoyo a la salud, educación y derechos humanos, también es cierto que el discurso jamás ha coincidido con la realidad, por un lado, encontramos a un país débil y condescendiente de las decisiones que se tomen en Washington, y por otro, a un país fuerte que no escucha las razones de los demás sino que atiende a sus propias necesidades, un país que ha convertido a cerca de 10 millones de inmigrantes indocumentados en trabajadores con mano de obra barata y con la violación de sus derechos humanos constante.

En México pues, no podemos hablar de gobernabilidad cuando no somos capaces de cumplir las expectativas mínimas de vida. La migración mexicana representa una crisis de gobernabilidad ante las acciones unilaterales de Estados Unidos y la impotencia de un país de retener a sus conacionales. México depende en gran medida de Estados Unidos y eso nos ha hecho ver inferiores ante cualquier demanda que tengamos.

---

<sup>35</sup> De acuerdo al Censo General de Población y Vivienda, 2000

<sup>36</sup> En el segundo capítulo hicimos referencia a estos datos citados por la Organización Internacional del Trabajo.

Sin duda alguna, la Administración Pública ha tenido grandes avances y sin la insistencia que ha mostrado Vicente Fox en el tema migratorio no se hubiera mantenido a discusión en la agenda estadounidense, pero falta mucho por hacer y eso va depender en gran medida de las acciones internas y políticas gubernamentales enfocadas a la redistribución de la justicia social.

## Conclusiones

En este tercer capítulo se han revisado 4 estudios de caso en la zona tradicional migratoria mexicana para dejar más clara la relación de los diversos factores que atañen de manera específica a la Administración Pública con el tema migratorio.

Como pudo observarse existen constantes importantes que identifican dichos estados como la creciente Población económicamente Activa y la difícil situación en el sector primario de la economía.

Por otro lado al dar un panorama de la relación mantenida entre ambos gobierno observamos el grado de gobernabilidad migratoria que tiene nuestro país y las posibles reacciones que tenga Estados Unidos, que por las tendencias que tiene nos indica que el tema migratorio seguirá en la agenda gubernamental de ambos países pero, no como una prioridad por parte de Estados Unidos porque sus intereses se enfocan principalmente en el acrecentamiento de su economía bajo la bandera de la seguridad nacional.

## *Consideraciones finales*

Cuando inicié esta investigación, el tema de la migración mexicana a Estados Unidos me parecía un tema interesante como para ser abordado en mi tesis de licenciatura dadas las condiciones migratorias actuales y la complejidad de la relación bilateral México – Estados Unidos. La emigración mexicana a Estados Unidos es un tema que va de la mano con la Administración Pública mexicana debido a que es un área de preocupación también del gobierno mexicano y sus relaciones internacionales con el resto del mundo.

Comencé por querer ahondar en todas las deficiencias de la Administración Pública que han dado como consecuencia la emigración masiva de mexicanos al “otro lado”. Sin embargo, a lo largo de toda la investigación y bajo la asesoría de la Dra. Cecilia Imaz, a la cual considero una experta en el tema migratorio, me di cuenta de que en los casi 160 años de tradición migratoria, no se han encontrado ni todas las fallas que los gobiernos han tenido, ni la solución factible a este fenómeno para evitar que la gente siga emigrando. Por ello, la investigación se enfocó hacia un estudio más sencillo, pero no por ello menos importante, de los alcances y deficiencias significativos que ha tenido la Administración Pública en México en torno al tema migratorio.

Me he percatado sin duda, que sólo he estudiado una parte de un fenómeno integral que va a continuar durante muchas décadas por las tendencias del volumen de la migración en ascenso además de las condiciones económicas en México que no han variado mucho a lo largo de los más de 4 años de gobierno de transición, y que por ello deberá seguir en la agenda gubernamental como un problema prioritario, pues no es un fenómeno independiente, sino más bien, el resultado de la falta de desarrollo y de oportunidades suficientes en México.

Nuestro país ha mantenido una política de protección a los connacionales en el extranjero, por la gran presión que han representado en los últimos días debido a su magnitud y volumen, pues son ellos los que se han tenido que organizar desde hace 15 años en el extranjero para empezar a exigir a las autoridades mexicanas que no se olviden de ellos, pero la principal tarea no es sólo esa, la tarea de México es mejorar las oportunidades económicas y de educación para su población pobre dentro del país, en vez de expulsarla.

Una de las implicaciones más graves que nuestra Nación enfrenta ante esta migración masiva de las últimas décadas, es sin duda la pérdida de cerca del 20% de la Población Económicamente Activa, población que ha crecido en México y que cuando llega a una edad productiva se va a Estados

Unidos a generar riqueza en ese país con su mano de obra barata, además de los demás impactos que ocasiona como el despoblamiento de diversas comunidades y municipios, principalmente en zona tradicional migratoria, así como la desintegración familiar que día a día es más notoria

El gobierno mexicano ha convertido la inmigración indocumentada en Estados Unidos en un programa "sin sustento" de desarrollo económico que vale actualmente 16 613 millones de dólares, a costa de los millones de mexicanos que han tenido que abandonar el país en aras de enviar dinero a sus familias con la esperanza de alimentarlas y cubrir las necesidades básicas.

Por ahora, las remesas han subsanado – de alguna manera - la falta de empleo y oportunidades en México, pero debemos tener cuidado, porque esta situación es una falsa alarma del desarrollo en México ya que no siempre se mantendrá así, sobre todo cuando la gente joven emigra cada vez más y se lleva a su familia entera al extranjero, dejando comunidades casi en su totalidad despobladas y cuya consecuencia natural es el subdesarrollo en distintas áreas de México y que por lo regular se encuentran marginadas.

En nuestro país, actividades como la agricultura de subsistencia han dejado de ser viables, el campo se ha convertido en una fábrica de braceros, comenzamos a ser importadores de maíz, la manufactura se sigue desmantelando en Jalisco y Guanajuato, estados que como vimos en el tercer capítulo presentan un alto índice migratorio.

¿Qué hubiera pasado en nuestro país si los 10 millones de personas que han emigrado en las últimas décadas se hubieran quedado en nuestro país a reclamar empleo y medios dignos para subsistir? Seguramente tendríamos un estado de sitio en donde el denominador común sería la violencia, delincuencia y consecuentemente un alto grado de ingobernabilidad, donde el riesgo país sería el factor determinante para dejar de tener entradas económicas a México por parte de la inversión extranjera. Es importante aclarar en este sentido que, a pesar de que mi postura es que la migración representa una válvula de escape para los mexicanos que no tienen empleo, en México la mayoría de la población emigra no porque no tenga un trabajo, sino porque éste está mal remunerado y en comparación con los salarios que perciben en Estados Unidos como se observó en el capítulo segundo de esta investigación es de una diferencia notable.

Aunque se oye lejana, la respuesta es necesariamente un crecimiento económico vasto en nuestro país y que se refleje no sólo en las grandes empresas, sino también en los bolsillos de los mexicanos.

A corto y mediano plazo deberían existir indudablemente medidas que podrían tomarse por ambos países. En Estados Unidos la búsqueda de los programas de trabajadores temporales – renovables para ‘hacer más barata’ la vida de los que viven allá y tomando en cuenta, para hacerlos más viables la naturaleza heterogénea de la comunidad de indocumentados mexicanos pues hay una gran diferencia entre el hombre que cruzó en los últimos meses para trabajar en los campos, y la familia que ha estado allá por más de 20 años, que tiene ya una establecimiento e hijos en la universidad.

El programa de trabajadores temporales que propone Bush pudiera inyectar al menos, cierto orden en el flujo de las personas y ayudar a reestablecer la circularidad al promover “salidas” lo mismo que “llegadas”.

En México se tienen que emprender acciones para mejorar la economía, para ser más competitiva, atraer mayores niveles de inversión extranjera y local y redistribuir los ingresos reestructurando el modelo abismal entre ricos y pobres. Ya que los mexicanos en condiciones vulnerables siguen emigrando y el gobierno mexicano los trata como patriotas por el sacrificio de irse sin documentos y arriesgando su vida, situación que es lamentable porque no tendrían ninguna necesidad de irse si en México hubiera suficiente empleo y mejor remunerados que en otros países y más aún cuando mantenemos una supuesta dignidad ultrajada por el maltrato que se les da a nuestros connacionales pero con justa razón los estadounidenses ven la intromisión de mexicanos en su vida cotidiana.

Considero pues, que el verdadero alivio de las presiones migratorias en México dependerá en gran medida de las políticas gubernamentales que se tomen para lograr una profunda transformación de las condiciones estructurales en las que funciona el mercado de trabajo y las diferencias salariales, y del papel que tenga la Administración Pública para subsanar dicha situación que ha provocado en las últimas décadas un conflicto latente tanto en la sociedad mexicana como en la norteamericana.

Ahora que he terminado esta investigación me doy cuenta de que falta mucho por hacer principalmente del lado gubernamental, pero también puedo percatarme de que no sólo es un tema interesante sino realmente apasionante y de gran necesidad de estudio por parte de los Administradores Públicos. Tenemos una gran tarea: trabajar en beneficio de la población mexicana. Si como Administradores Públicos no conocemos nuestra realidad, entonces no servimos para servir a la sociedad.

## Bibliografía

### *Fuentes Bibliográficas:*

ALONSO Reyes, Maritza, *Los trabajadores migratorios. La Ley Simpson – Rodino*, Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS -UNAM, México, 1990.

ALVAREZ Romero, Margarita, *La protección de los Derechos Humanos que brinda México a los migrantes indocumentados mexicanos en los Estados Unidos a partir de 1980*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS – UNAM, México, 2002, 171 pp.

BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad, por una Teoría General de la Política*, FCE, México, 8ª. Impresión, 2001, 243 pp.

DÍAZ González, Norma Araceli y María Cristina Nisisaki Fokuda, *Las migraciones y la situación jurídica de los extranjeros en el contexto mundial*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS -UNAM, México, 1980, 204 pp.

DÍEZ – CANEDO, Juan, *La Migración indocumentada de México a los Estados Unidos*, FCE, México, 1984, 208 pp.

DURAND, Jorge, *Más allá de la línea, patrones migratorios entre México y Estados Unidos*, Consejo Nacional para la cultura y las artes, México, 1994, 353 pp.

GARCÍA y GRIEGO, Manuel y Mónica Vereá Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*, Porrúa, México, 1988, 175 pp.

GREEN, Nicole W., *Immigration*, CQ's Vital Issues Series, Ed. Ann Chih Lin, Washington, D.C., 2002, 291 pp.

GUZMÁN, Ralph, "La repatriación forzosa como solución política concluyente al problema de la emigración ilegal. Una perspectiva histórica", en Centro de Estudios Internacionales, *Indocumentados: mitos y realidades*, El Colegio de México, México, 1979, 150 pp.

FRANCISCO Pérez, Norma, *El Tráfico de indocumentados mexicanos hacia los Estados Unidos 1988 – 2000*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS – UNAM, México, 2002, 115 pp.

HERNÁNDEZ - VELA, Salgado Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Porrúa, México, 6ª ed. 2002, 1296 pp.

IMAZ Bayona, Cecilia, *Importancia política en las comunidades de origen de las organizaciones comunitarias transnacionales de migrantes mexicanos en Estados Unidos*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, FCPyS - UNAM, México, 1999, 295 pp.

MÁRMORA, Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 2002, 443 pp.

MENDOZA Aldama, Ma. Consuelo, *La utilidad de un convenio migratorio México – Estados Unidos*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, FCPyS - UNAM, México, 2003, 119 pp.

MORA, Yolanda de la, *Proceso Sociopsicológico de la Emigración Legal a los Estados Unidos*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1983, 251 pp.

QUINTERO Victor, Adela, *La migración mexicana a Estados Unidos ante el endurecimiento de las políticas migratorias de 1986 a 2001*, Tesina de licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS - UNAM, México, 93 pp.

RAMOS, Jorge, *La otra cara de América*, Grijalbo, México, 2000, 326 pp.

RIVERA Gómez, Audrey y Norma Edith Aguilar Andrade, *El sistema de protección al Trabajador*, Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS - UNAM, México, 1986, 192 pp.

ROLDÁN Davila, Genoveva, *Hacia una perspectiva actualizada de las migraciones laborales internacionales: el caso México – Estados Unidos*, Tesis para obtener el grado de maestría en relaciones internacionales, FCPyS – UNAM, México, 2003, 302 pp.

SASSEN, Saskia, "La inmigración pone a prueba el nuevo orden" en *¿Perdiendo el control? La soberanía en el área de la globalización*, SGU, Ediciones, México, Capítulo 3, 73 – 106 pp.

VEREA Campos, María Guadalupe, *La migración temporal en América del Norte al inicio del siglo XXI*, Tesis para obtener el grado de maestría en Relaciones Internacionales, FCPyS – UNAM, México, 2002, 260 pp.

IX CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA de 1990, INEGI, Biblioteca Gilberto Loyo

X CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA de 2000, INEGI, Tomo I, II y III.

*Fuente Hemerográfica:*

ARNAIZ, Amigo Aurora, "Migración" *Deslinde, Cuaderno de Cultura*, Política Universitaria, UNAM, México Abril, No. 112 , 1979.

BERRUGA Filloy, Enrique, "Una nueva Concepción Binacional frente al Fenómeno Migratorio", *El Mercado de Valores: Migrantes I*, Nacional Financiera, Año LXI, 7 de julio de 2001, 16 – 19 pp.

BUSTAMANTE, Jorge A., *et al.*, "Characteristics of Migrants: Mexicans in the United States". *Team Report to Mexico/United States Binational Study on Migration*, 1997.

BUSTAMANTE, Jorge A. y Wayne A, Cornelius( Coordinadores) "Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos", *Comisión sobre el futuro de las relaciones México – Estados Unidos*, 1989.

DELGADO Wise, Raúl, "Labour and Migration Policies Under Vicente Fox: Subordination to U.S Economic and Geopolitical Interests", *Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2002, p. 14.*

ESCOBAR, Latapí, *et al.*, "Factors that Influence Migration" *Team Report to Mexico/ United States Binational Study on Migration*, 1997.

HAMILL, Sada y Zebadúa, Villoro, "La vida en la frontera": *Letras Libres*, Mayo 2000, año 11, número 17, 16-23 pp.

IMAZ Bayona, Cecilia, "La Relación Política del Estado Mexicano con su diáspora en Estados Unidos", *Primer Coloquio Internacional, Migración y Desarrollo: transnacionalismo y nuevas perspectivas de integración*, Zacatecas, México, 23, 24 y 25 de octubre 2003.

IMAZ Bayona, Cecilia, *Gobierno y Diáspora, La experiencia Mexicana en los 90*, Papers on Latin America en <http://www.columbia.edu/cu/ilas/publications/papers/Diaspora.html>

MÁRMORA, Lelio, "Globalización y migraciones internacionales", *Revista Encrucijadas*. Universidad de Buenos Aires, año 2, número 17.

MASSEY, D. "International Migration and Economic Development in comparative perspective", *Population and Development Review*, N. 14, p. 383 – 414.

PAPAIL, Jean, "Factores de la Migración y Redes Migratorias", *Background paper prepared for México/United States Binational Study on Migration*. 1997.

*Páginas web:*

<http://www.inegi.gob.mx>

<http://www.segob.gob.mx>

<http://www.inami.gob.mx>

<http://www.sre.gob.mx>

<http://www.ime.sre.gob.mx>

<http://www.shcp.gob.mx>

<http://www.sedesol.gob.mx>

<http://www.semarnat.gob.mx>

<http://www.economía.gob.mx>

<http://www.sagarpa.gob.mx>

<http://www.sep.gob.mx>

<http://www.salud.gob.mx>

<http://www.stps.gob.mx>

<http://www.sectur.gob.mx>

<http://www.cndh.gob.mx>

<http://www.columbia.edu/cu/ilas/publications/papers/Diaspora.html>

<http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/>

<http://educación.jalisco.gob.mx/dependen/probvem/portal.html>

[http://www.migrantesmichoacanos.org/modules.php?name=Temas\\_Interes&pa=showpage&pid=38](http://www.migrantesmichoacanos.org/modules.php?name=Temas_Interes&pa=showpage&pid=38)

<http://www.michoacan.gob.mx/gobierno/migrante.php>

<http://www.migracionydesarrollo.org>

[http://www.conapo.gob.mx/migracion\\_int/1q.htm](http://www.conapo.gob.mx/migracion_int/1q.htm)

<http://www.migracioninternacional.com>