



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL ESTADO DE
VERACRUZ 2005-2010: CAUSAS, PROCESOS Y CONSECUENCIAS EN LA
POBLACIÓN DE 20 A 34 AÑOS.

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:
LIC. DANIEL RAMÍREZ MARÍN

TUTOR:
DR. RICARDO UVALLE BERRONES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES-UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MÉXICO, DF., OCTUBRE DE 2015



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.

Dedicatorias.

- Isabel Olivar Jiménez (D.E.P.)
- Alejandro Ramírez Rodríguez y Julia Marín Olivar, siguiendo su ejemplo de tenacidad y constancia.
- Edna Dolores y Alejandra Quetzalli, gracias por soportarme y apoyarme en todo momento.

Agradecimientos.

- A la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme la oportunidad de acceder al conocimiento y cristalizar el sueño de terminar una Maestría.
- Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el apoyo recibido y por su compromiso de formar investigadores en México.
- Al Doctor Ricardo Uvalle, por la confianza, motivación y supervisión para empezar y terminar esta etapa de mi vida.
- A mis revisores, Doctor Carlos Welti, Doctora Cecilia Imaz, Doctor Miguel Ángel Márquez y Doctor Medardo Tapia, por los comentarios y sugerencias, en pro de mejorar la presente investigación.
- Al Profesor Gabriel Campuzano por su confianza y apoyo.
- Al Licenciado Gabriel Valenzuela con el que me identifica el gusto por la docencia e investigación en temas de gestión económica; Maestro Sergio Ballesteros, por sus consejos y pláticas; Profesor Noé Pérez Bello, por revisar mis escritos.

Menciones.

Dar mención especial a las personas que me brindaron apoyo, amistad, lealtad y confianza, así como palabras de aliento cuando más lo necesité.

- A mis amigos: Pedro Santiago, Ernesto Zacatenco y Alejandro Garrido, colegas con los que siempre se puede contar, mi gratitud con ustedes, pese a la distancia, el tiempo y las ocupaciones personales.
- A mis nuevos amigos del posgrado: Cecilia Jaramillo, Cristian Pozo, Jesús Medrano, con mis consideraciones y agradecimientos, su plática amena y el compartir momentos agradables hicieron de mi estancia en la maestría algo inolvidable.
- A los amigos de estudios de mercado: José Miguel, Laura, Leonardo, Rafael, por las palabras de aliento en momentos críticos de mi vida.
- A mi primo Diego Hernán por soportarme estoicamente sin exasperarse de más.
- A los amigos de la Fundación México Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC): Karina, Néstor, Mariano, Carlos, Iván, Kriss, Danilo, Aline, Laura, Yamania, Rodrigo, Shanik, Patricia, Lorena. Inolvidables discusiones conceptuales desde cada trinchera de formación académica, sin duda, la mejor experiencia multidisciplinaria.

Contenido

Introducción.....	9
1. Reflexión sobre la importancia de la política pública	12
1.1 Utilidad institucional y práctica de las políticas públicas.....	12
1.2 Devenir histórico y conceptual de las políticas públicas.....	18
1.3 Génesis de las políticas públicas.....	21
1.4 Las políticas públicas influidas por su contexto.....	27
1.5 El ciclo de las políticas: gestación, diseño, implementación y evaluación.....	28
1.5.1 Definición del problema.....	31
1.5.2 Agenda.....	34
1.5.3 Elaboración de la política.....	35
1.5.4 Implementación.....	36
1.5.5 Evaluación.....	39
1.5.6 Discurso, Argumentación y Persuasión.....	43
1.6 Tipologías de políticas.....	47
2. Elementos conceptuales y contextuales en torno a la migración.....	50
2.1 Pobreza y desigualdad en México.....	50
2.2 Migración y Política migratoria (aproximación conceptual).....	56
2.3 Migración en México.....	66
2.3.1 Evolución de la migración en México. En su aspecto territorial y cronológico.....	66
2.3.2 Evolución cronológica.....	70
2.3.3 Temporalidad.....	72
2.4 La política migratoria concepción en lo local.....	79
2.5 La juventud en el proceso migratorio.....	84
2.6 Las redes sociales en la migración.....	88
3. Veracruz, población, migración y condiciones económicas.....	93
3.1 Migración, población y condiciones económicas generales en el estado de Veracruz.....	93
3.2 Población y escolaridad.....	97
3.3 Condiciones económicas de la entidad.....	102
3.4 Generación de la riqueza y desigualdad municipal.....	106
3.5 Evolución de los salarios 2005-2010.....	108
3.6 Pobreza, marginación en el estado 2005-2010.....	111
3.7 La migración en Veracruz, aspectos generales.....	115

3.8 Evolución de la emigración en Veracruz.	119
3.9 Características de la emigración veracruzana hacia los Estados Unidos.	123
3.10 Destinos de los emigrantes.	129
3.11 Edad de los migrantes.	130
3.12 Duración de la emigración.	133
3.13 La crisis americana como factor de modificación en el patrón migratorio.....	133
3.14 A manera de conclusión rescatamos lo siguiente:.....	137
4. Principales resultados de la Política migratoria en el estado de Veracruz.	138
4.1 La política migratoria mexicana.	139
4.2 La política migratoria del estado de Veracruz 2005-2010.	144
4.3 Dirección General de Atención al Migrante.	152
4.4 Acciones complementarias e integrales de la política migratoria estatal	162
4.4.1 Primer informe de gobierno en Veracruz 2005.	162
4.4.2 Segundo informe de gobierno, Veracruz, 2006.	166
4.4.3 Tercer informe de gobierno, Veracruz 2007.	169
4.4.4 Cuarto informe de gobierno 2008.....	171
4.4.5 Quinto informe de gobierno 2009.	173
4.4.6 Sexto informe de gobierno 2010.....	175
4.5 Comportamiento de las Remesas en Veracruz y el programa 3x1.	176
4.5.1 Evolución y uso.....	176
4.5.2 Uso de las remesas.....	178
4.5.3 Impactos del Programa 3x1.....	181
Conclusión.....	187
Anexo. Veracruz: regiones y emigración hacia los Estados Unidos 2010.	190
Bibliografía.	191

Índice de Tablas

Tabla 1 Etapas de las políticas públicas, 5 propuestas	30
Tabla 2 Tipologías de política migratoria	62
Tabla 3 Periodos históricos de la emigración mexicana	73
Tabla 4 Comportamiento demográfico Veracruz 2000-2010	99
Tabla 5 Ocupación en el estado de Veracruz según censo de población 2010.	100
Tabla 6 Escolaridad en el estado de Veracruz 2005-2010	101
Tabla 7 Empleo por sector productivo y tasa de ocupación, Veracruz 2005-2010.....	104
Tabla 8 Ramas económicas, importancia y aportación al producto interno de Veracruz 2009	105
Tabla 9 Veracruz: crecimiento y contribución del PIB estatal y nacional 2005-2010.	107
Tabla 10 Evolución salarial a nivel nacional y en Veracruz, 2000-2010	110
Tabla 11 Evolución de indicadores: carencia social y bienestar en Veracruz 2008-2010	112
Tabla 12 Evolución de la pobreza en Veracruz 2008-2010	113
Tabla 13 Evolución de la marginación en Veracruz 2005-2010	114
Tabla 14 Porcentaje de migrantes internacionales por entidad de origen.....	118
Tabla 15 Entidades con mayor saldo neto migratorio negativo (absolutos)	118
Tabla 16 Migración en el estado de Veracruz 1995-2010.....	120
Tabla 17 Veracruz: emigrantes internacionales 2005-2010.....	121
Tabla 18 Veracruz, flujos migratorios 2005-2011. Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México.....	122
Tabla 19 Veracruz, grado de intensidad migratoria por municipio hacia Estados Unidos, 2000 y 2010...124	124
Tabla 20 Veracruz, municipios con intensidad migratoria alta y muy alta 2000 y 2010.....	125
Tabla 21 Veracruz, comparación municipal en la intensidad migratoria hacia Estados Unidos (2000-2010) y grado de marginación (2005-2010)	127
Tabla 22 Veracruz, emigrantes internacionales por año y edad.....	131
Tabla 23 Evolución de la emigración veracruzana por año, sexo y grupos quinquenales	132
Tabla 24 Entidad federativa y duración de la estancia 2010	133
Tabla 25 Porcentaje de la población migrante internacional de retorno por entidad federativa de residencia actual según duración de la migración, 2010	133
Tabla 26 Política pública y programas implementados en materia de migración en Veracruz 2005-2010	145
Tabla 27 Resultados de gestión de la Coordinación de Atención a Migrantes 2002-2004.....	154
Tabla 28 Comparativo resultados de gestión, Coordinación de Atención a Migrantes (CAM) 2003-2004 y la Dirección General de Atención a Migrantes (DGAM) 2005-2010	159
Tabla 29 Evolución de las remesas Veracruz 2003-2010	177
Tabla 30 Evolución de las remesas Veracruz 2003-2010 por trimestre	177
Tabla 31 Comportamiento de las remesas en el estado de Veracruz.....	178
Tabla 32 Hogares veracruzanos que reciben remesas.....	181
Tabla 33 Programa 3x1 en el estado de Veracruz 2005-2010.....	182
Tabla 34 Municipios veracruzanos participantes en el programa 3x1 en el período 2005-2010	184

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Esquema toma de decisiones Wayne Parsons	45
Ilustración 2 Ciclo de la política pública	47
Ilustración 3 Efectos de la migración	60
Ilustración 4 Evolución territorial de la emigración de México hacia los Estados Unidos en el siglo XX	67
Ilustración 5 Población, estado de Veracruz 2010	98
Ilustración 6 Comportamiento demográfico Veracruz 2000-2010	99
Ilustración 7 Estructura orgánica Dirección General de Atención a Migrantes 2010	157
Ilustración 8 Evolución de las remesas Veracruz 2003-2010	177
Ilustración 9 Evolución de las remesas Veracruz 2003-2010 por trimestre.....	177

Introducción.

La presente investigación tiene como objetivo analizar el fenómeno de movilidad social (específicamente la emigración) en el estado de Veracruz, ubicándose en el periodo 2005-2010, así como la política gubernamental implementada para atender este fenómeno y finalmente vincular el impacto de la respuesta gubernamental en el grupo poblacional ubicado entre los 20-34 años.

Una investigación de este tipo, surge a raíz de generar un análisis de política pública en el gobierno local, en una problemática de reciente aparición, como lo es la migración en el estado de Veracruz. El periodo de estudio seleccionado, obedece a la línea del tiempo en la cual se dio continuidad a la implementación de políticas migratorias, en un contexto de aumento de la movilidad de veracruzanos hacia los Estados Unidos de Norte América.

La migración es tema de interés público, que atienden los gobiernos mediante la utilización de las políticas. Esta se debe entender como todo desplazamiento humano, de una localidad o región hacia otra, en búsqueda de lograr cumplir ciertas expectativas de vida, escapar de situaciones de contingencia o simplemente encontrar alternativas a los modos de vida de su entorno; no necesariamente asociados con pobreza y vulnerabilidad. La migración modifica la estructura social de la comunidad expulsora y receptora, con elementos como: la alteración de identidad, la producción, la baja en tasas de crecimiento económico y las modificaciones de la estructura poblacional son de las causas visibles.

En el estado de Veracruz, la migración es un fenómeno emergente, ubicado a finales de la década de los noventa del siglo XX, situación que motiva indagar en las causas, procesos y consecuencias de la emigración.

La migración como asunto de gobierno, genera elementos de análisis para los estudiosos de las políticas públicas; cuestiones como impacto y consecuencia en los países de expulsión, recepción y tránsito son analizadas. La movilidad social delinea las relaciones de gobierno con la sociedad, la estructura y viabilidad económica en las localidades, países, continentes y bloques supranacionales. En este caso la migración es un elemento vigente de estudio y atención gubernamental inherente a nuestro contexto.

Respecto a la hipótesis central de la investigación, se trabajó del modo siguiente: La política migratoria implementada en el estado de Veracruz en el periodo 2005-2010, por si misma no logró contener los flujos humanos que en calidad de emigrantes se encaminan hacia territorio estadounidense, lo cual indica insuficiencias significativas no obstante los esfuerzos para imprimirle mayor funcionalidad y eficacia.

Para fines de la presente investigación, la estrategia se basó en el trabajo de gabinete; la búsqueda de información en bibliotecas y entidades gubernamentales del estado de Veracruz; se trabajó y analizó información gubernamental tanto cualitativa y cuantitativa, con el propósito de definir conceptos y adaptarlos al objeto de estudio; estudio de los índices de migración obtenidos en censos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y los estudios del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y de académicos de la Universidad de Veracruz y otras universidades del país, el Plan de Desarrollo de Veracruz y el Programa de Población e informes de gobierno; datos y cifras de la entidad en cuanto al crecimiento de los sectores productivos son incluidos; análisis de la estructura gubernamental para atender el problema de la migración así como sus resultados. Así mismo el enfoque conceptual y metodológico a utilizar son las políticas públicas, debido a su utilidad aplicada y empírica.

La revisión bibliográfica se basó en estudios de caso, evolución de la migración, indicadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Colegio de la Frontera Norte, conceptos y teoría de la migración y su evolución tanto en México como en Veracruz, también se indago en cuestiones teóricas como las señaladas anteriormente (políticas públicas, migración, diplomacia de los estados, bono demográfico, capital social) todo esto en documentos en su mayoría editados entre el años 2000-2012 y otros tantos documentos que salieron a la luz en la década de los noventa. Por considerarse de utilidad en razón de la investigación, se anexa un mapa del estado de Veracruz que describe el movimiento regional y migratorio en la entidad.

Para fines de la investigación se divide en cuatro capítulos.

En el primer capítulo La reflexión sobre la importancia de la política pública, se genera un acercamiento para entender cómo se determina y delinea la gestión de lo público así como determinar los principales elementos de la *policy*, sus características y aportes metodológicos.

En el segundo capítulo se explican las categorías de análisis para entender la migración, como: pobreza y desigualdad en México, migración y política migratoria, política migratoria local, juventud en el proceso migratorio, redes sociales en la migración. Estos elementos fueron seleccionados por su pertinencia y alcance para comprender la migración en un panorama global y también para entender cómo se aplica o implementa en la esfera local que en este caso es el estado de Veracruz. El desarrollo del capitulado remite a definir otros conceptos como lo son el capital social, diplomacia de los estados y bono demográfico, es así como se complementa la caja de herramientas teórica, metodológica, conceptual, histórica y gubernamental.

En el capítulo tercero Veracruz, migración y condiciones económicas, se analiza el panorama sobre la problemática de la entidad, así como los elementos constitutivos por los que atraviesa la sociedad veracruzana en materia de población, migración, desarrollo económico y sobre todo, se delimita y genera el perfil de los migrantes de acuerdo a su edad, sexo, ubicación geográfica dentro del estado.

En el capítulo cuarto se estudian los principales resultados de la política migratoria en Veracruz, se analizan los principales programas implementados por el gobierno y las dependencias de la entidad; primeramente se exponen las acciones encontradas en el Plan de Desarrollo y en los informes de gobierno y en seguida se genera el seguimiento anual de los principales resultados presentados.

Finalmente en la conclusión de la investigación, se evalúa la política migratoria del estado de Veracruz en el periodo de estudio propuesto.

1. Reflexión sobre la importancia de la política pública

1.1 Utilidad institucional y práctica de las políticas públicas.

La importancia del enfoque de política pública para el análisis de problemas públicos, radica en que se pueden generar elementos conceptuales y metodológicos para abordar temas complejos, como lo es la migración. Durante el siglo XX, accede a esferas de estudio desde la óptica de las políticas gubernamentales; la cooperación entre países se vuelve más latente y los estudios sobre las causas de expulsión y recepción de grupos humanos toman fuerza.

Reflexionar sobre la importancia conceptual de la política pública establece el marco de análisis de esta investigación, en palabras de Leftwich “Una política puede definirse como un programa de acción o inacción adoptada para apoyar algún propósito o para manejar algún problema en particular. (En algunos contextos es muy importante distinguir la adopción formal de una política, esto es, la intención declarada de llevar a cabo un programa en particular, a partir del curso de acción que en realidad se sigue. El último bien puede diferir del primero por el error, las fallas, la inadvertencia, etcétera... asimismo, en algunos casos, los gobiernos pueden o no tener intenciones claras o coherentes, pero aun así se tomarán acciones que, al menos para el observador, pueden constituir la política de gobierno)”¹.

Para utilizar la metodología de políticas públicas debe atenderse los siguientes postulados:

- Atiende problemas sujetos a soluciones institucionales.
- La definición de los problemas debe basarse en que éstos sean de carácter social.
- La solución planteada debe ser factible entre lo propuesto, lo prometido y los medios disponibles para llevarse a cabo.
- Debe apegarse en todo momento al orden institucional vigente para fundamentar los cursos de acción de los gobiernos.
- Evaluación y búsqueda de errores o desviaciones.
- En todo momento de la política pública se deben hacer ejercicios de argumentación y persuasión, al igual que se busca detectar el error a lo largo de todo el proceso, los ejercicios argumentativos dan cauce y adaptación a la respuesta institucional.

¹ Leftwich Adrian, ¿Qué es la política? en Colección Breviarios # 438, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 53.

Uno de los primeros elementos considerados en la hechura de políticas, consiste en establecer y definir qué es un problema, en esta etapa se establecen: tiempos, recursos, líneas de acción, discurso, mapas de ruta, se escogen evidencias, se arman y consolidan argumentos, entre otros factores destinados a la implementación de respuesta gubernamental. En el caso concreto de la migración, la búsqueda de la definición del problema consiste en atender la conducta de una sociedad, tanto en sus estructuras productivas como en sus costumbres e imaginario colectivo, de tal forma que se justifique la intervención del gobierno vía las políticas públicas.

En términos generales, la política pública es el gobierno generando respuestas ante las diferentes problemáticas sociales; con criterios tales como la coherencia, racionalidad, aprovechamiento de los recursos, atacar las fallas de mercado y de gobierno; también es considerado como un recurso metodológico para determinar las prioridades y jerarquías en los asuntos públicos, es un elemento de utilidad práctica e institucional que fortalece la acción de los gobiernos y de la administración pública en específico. “Debemos entender que las políticas públicas se refieren a problemas relevantes que afectan la convivencia de los ciudadanos en su condición de vida y al Estado en sus capacidades de desenvolvimiento. Su alcance estratégico también se manifiesta porque no se ajusta a formatos únicos de gestión pública, sino que toma en cuenta a públicos ciudadanos, movimientos sociales, órdenes de gobierno y la escala regional, municipal o comunitaria de convivencia. Formulan la acción del gobierno con base en problemas específicos y realidades peculiares”².

El enfoque de política pública también se proyecta como el conjunto de métodos que permiten escudriñar en la maraña social y en la complejidad de la acción pública. Describen la vida política y administrativa, permiten el análisis mediante la observación del proceso de elaboración de las políticas, facilita la identificación de la heterogeneidad de actores que intervienen en su proceso. Determina la aproximación de la propia realidad administrativa de forma prescriptiva al ofrecer instrumentos de análisis para conseguir mejorar la gestión de los gobiernos y conocer sus impactos en la esfera pública.

Los gobiernos cuando buscan actuar e incidir en los asuntos sociales recurren a la hechura de políticas públicas, esta “se compone al menos de tres momentos: la selección de una teoría de

² Uvalle, Berrones Ricardo, Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, Toluca Estado de México, 1997, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 102.

entrada, indispensable para seleccionar los problemas públicos que eventualmente serán motivo de una intervención del Estado (y que implica al menos un método y una racionalidad previamente aceptados); el diseño de un mapa de ruta, basado en la definición del problema seleccionado y en la planeación de la acción que se seguirá (incluye una argumentación definida y un análisis de las restricciones que la política pública habrá de enfrentar); y la acción misma o campo de batalla, que a la vez está sujeta a las condiciones propias de la implementación”³

La intervención gubernamental dista mucho de una neutralidad pura, los valores y las ideologías se encuentran presentes en el resultado o producto institucional. La existencia de información, evidencia y argumentación se encuentra influida por las motivaciones del tomador de decisiones. “Quien toma las decisiones debe hacerlo, más bien, contra el tiempo, contra la falta de información, contra la falta de medios y de recursos económicos suficientes, contra las restricciones organizacionales que imponen una determinada forma de actuar que se considera apropiada, y contra distintos intereses políticos. Pero no podrá hacerlo en contra de los valores que haya elegido, pues estaría negando su propia argumentación”⁴

Se debe entender el ejercicio de las políticas como el conjunto de conocimientos aplicado a la resolución de problemas públicos “son tecnologías orientadas a la atención, estudio y solución de problemas sociales. Son tecnologías, porque tienen por objeto reproducir las condiciones de vida de la sociedad mediante acciones racionales, destacando los medios para llevarlas a cabo. Son a la vez tecnología intelectual, porque no dan cabida a juicios intuitivos, sino a la utilización de elementos orientados a la solución de problemas como el análisis y las metodologías aplicadas. Con mayor propiedad son tecnologías de gobierno, porque racionalizan el ejercicio del poder en términos de estructura, distribución, rendimiento, intercambio, y resultados públicos”⁵.

La utilidad que se vislumbra en las políticas públicas trasciende más allá la utilización más o menos funcional de los recursos y la canalización de problemas, al ser consideradas como estrategias para gobernar, implican la oportuna y efectiva creación de estructuras administrativas, estas a su vez deben proyectar y ejecutar (esto de acuerdo a condiciones, recursos e información) las decisiones

³ Merino, Mauricio, “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas” en Problemas, soluciones y decisiones. Enfoques de política pública, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps), México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Fondo de Cultura Económica, 2010. pp. 34.

⁴ *Ibid.* 45.

⁵ Uvalle, Las transformaciones del Estado *Op Cit.* 100-101.

de gobierno en pro del bien común. Así mismo las políticas públicas son consideradas como un tipo de respuesta para legitimar la acción de los gobierno rebasando ámbitos administrativo y burocrático (también se ayuda de tecnologías como lo es la gestión pública) para la atención y solución de problemas.

Del uso de las políticas se rescata su capacidad para desactivar y estabilizar ciertos elementos conflictivos inmiscuidos dentro de la sociedad, las políticas públicas son respuestas concretas del gobierno ante eventualidades sociales. Nuestro contexto se encuentra enmarcado por una serie de hechos, tendencias y situaciones que afectan a la sociedad en su conjunto, en el corto y mediano plazo pueden afectar las relaciones de los individuos, pues incorporan la opinión ciudadana en el diseño y estructura del gobierno“...las políticas públicas son el medio que reivindica la vida pública del Estado y son la opción para que la conducción de la sociedad pueda ser democrática...las políticas públicas son una modalidad de la acción gubernamental, pero no son el gobierno en sí. Son el gobierno para sí, esto es, para la sociedad, los ciudadanos y sus organizaciones. Como acción de gobierno se relacionan con lo que son los consensos, los disensos, la legitimidad y el goce de las libertades públicas”⁶.

Otra utilidad de las políticas, radica en el aprovechamiento de recursos que tiene a su mano los gobiernos, (estos son escasos y las demandas mayores), ante esta situación las políticas vinculan, ordenan y jerarquizan la utilización de los recursos, así como los costos de oportunidad de los asuntos que se deben tratar y dar una solución institucional, sólo los acontecimientos con carácter más explosivos son atendidos. Las políticas públicas son una tecnología de carácter científico cuyo objetivo es escudriñar y elaborar información que pueda ser de ayuda al proceso de posturas y toma de decisiones con el fin de que sea utilizada para abordar e intentar resolver problemas bajo circunstancias sociales determinadas.

La importancia de las políticas radica en encontrar los elementos relevantes de un problema (evidencia), recaudando la mayor información posible para actuar de forma oportuna; una vez ocurrida la implementación, también se recauda información para determinar los ajustes de la actuación; durante la misma evaluación se sigue monitoreando la información para determinar jerarquías de los asuntos públicos, su continuidad o su terminación. Las políticas son una disciplina

⁶ *Ibid.* 99.

que por su estructura cognoscitiva rebasa lo netamente teórico, pues se trata de una ciencia práctica de acción, su objetivo radica en dar un mejor análisis del proceso de adopción de las decisiones, políticas y sus productos institucionales, permite establecer un diagnóstico lo más acertado de la situación, a su vez vincula, orienta y racionaliza mejor el aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines determinados.

También se determina el uso racional de la publicidad política⁷. Esta busca articularse en términos constructivos, generando cooperación entre los grupos de presión y órganos encargados de la atención de un problema; para estudiar e implementar una política pública se necesita de democratización y redimensionamiento del aparato gubernamental; calidad, transparencia y eficiencia en el manejo de recursos; existencia de una sociedad abierta, plural y participativa; consenso y apoyo político y social; tratar de dar soluciones viables.

“Con las políticas se instituye el gobierno para los ciudadanos que es al mismo tiempo el gobierno de la democracia y este es el gobierno de una vida pública fortalecida que indica como la sociedad tiene capacidad para organizar sus recursos, superando condiciones restrictivas de vida. Lo importante en las políticas públicas no es la densidad de los gobiernos en la atención de los asuntos de interés público, sino la forma activa de intervención y la participación de los ciudadanos en los procesos que conlleva a una mejor manera de formular respuestas colectivas”⁸. Engendrar la acción ciudadana en las decisiones de gobierno fortalece la autoestima de los ciudadanos en cuanto a que hacer, como hacer y resolver sus asuntos; el uso de las políticas contribuye al ciclo continuo de mejoramiento de la vida democrática, pues al usarse como medio efectivo para la generación de consensos, se coadyuva y generan sinergias entre las fuerzas sociales demandantes.

Las políticas públicas, al ser de carácter plural y ciudadano, son consideradas un medio efectivo para la acción de gobierno, esto en cuanto a su carácter democrático, de autoestima ciudadana y participativo, generando una colaboración estrecha entre las autoridades y los ciudadanos, generando un círculo capaz de retroalimentar la atención de problemas públicos y estabilidad para la gobernabilidad. El uso de las políticas se circunscribe a la noción de las acciones de gobierno y

⁷ En este mismo capítulo se abordará lo correspondiente al discurso, la argumentación y persuasión, elementos sustanciales de la publicidad política.

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, “Las políticas públicas en el gobierno de la democracia”, en Ciudadanías, democracia y políticas públicas, Juan Carlos León y Ramírez, Salvador Mora (coordinadores), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006, p. 326.

de sus procesos de decisión, en su conjunto se trata de dar cauce institucional a los problemas sociales, El uso de la racionalidad y de instrumentos como la agenda son útiles para dar paso a las decisiones encaminadas y concatenadas a frenar y estabilizar conflictos.

La metodología de las políticas públicas utiliza la racionalidad⁹ como eje de acción en el abordaje de los asuntos públicos, también se ayudara del uso de la agenda institucional para jerarquizar las demandas, aprovechar la oportunidad de los tiempos y para utilizar de manera oportuna los recursos que disponen los gobiernos para la actuación. El concepto de agenda es utilizado por los gobiernos para enfocar la atención de problemas estratégicos. Desde el análisis de la ciencia de políticas, no se encuentran problemas como tal, son catalogados como hechos, el gobierno determinará lo que es un “problema”, y para que un hecho adquiriera la categoría de problema y posterior atención, necesita estar incluido en la agenda institucional (listado de problemas creados metodológicamente, que reconoce el gobierno y que necesitan atención insoslayable).

Otro atributo que se le confiere al análisis de políticas, es la búsqueda del error a lo largo de todo el camino¹⁰, el uso de esta ciencia contribuye a detectar fenómenos peligrosos dentro de la sociedad, al abordarlos metodológicamente, asignándole la categoría de problema se trabajará y atenderá como la inconmensurable, impostergable y continua evaluación de la falla, esto por su carácter propio de que toda política es considerada como una hipótesis *per se* y por ende susceptible de error y constante monitoreo. Los asuntos públicos se encuentran enmarcados en esta lógica y por tal causa buscan su encauce institucional con sus debidos estudios, destacándose que la mejor política pública no es aquella que se autonombra como la mejor, sino aquella que puede responder a los tiempos vertiginosos.

A manera de resumen, se entiende la utilidad de las políticas públicas como la tecnología gubernamental donde se vinculan elementos de información, racionalidad, orientada a desactivar conflictos, entre otros atributos. Sirve como referente acerca de la acción o abstención de los gobiernos. La utilidad de las políticas trasciende el mero ámbito de la coyuntura, pues se insertan en tópicos tales como atender los problemas fundamentales del hombre en la sociedad. Para los

⁹ Debe entenderse para fines de esta investigación como la coherencia, o juicio ordenado de la relación práctica entre medios y fines, la racionalidad va a ser coherente para tener un orden y garantizar resultados con objetivos.

¹⁰ *vid.* Landau, Martín, “El ámbito propio del análisis de políticas”, en El estudio de las políticas públicas, Luis Aguilar (editor), México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

tomadores de decisiones involucra el uso de una gran tecnología para desactivar ciertos puntos conflictivos, el uso oportuno y prioritario de los recursos, la obtención, manejo y sistematización de las indagatorias públicas, fortalecimiento democrático al incluir a sectores involucrados en determinadas temáticas, se contribuye al fortalecimiento de la autoestima y sobre todo el encauce institucional de acontecimientos desagradables de la vida pública, *grosso modo* estos son los principales elementos de utilidad de las *policies*. La ciencia de políticas, ha tenido un recorrido histórico de ajuste en sus métodos y enfoques, a lo largo del capítulo se expondrán.

1.2 Devenir histórico y conceptual de las políticas públicas.

Enrique Suárez Iñiguez al intentar definir que son las políticas públicas, parte del supuesto de que existen traducciones erróneas o malas interpretaciones. La preocupación no es infundada, se ha vuelto término en boga o de uso corriente en discusiones de café y en los análisis sobre la actuación de los gobiernos; este término en especial se incorporó a la jerga de los administradores públicos, políticos y en general de la población; todos hablan de las políticas, niños, jóvenes, ancianos, maestros, obreros, entre otros tantos. Su uso se ha extendido tanto y goza de reconocimiento, no escapa a raza, ni clase social, en sí, todos los aludidos tiene una idea de que las políticas son decisiones de gobierno, programas que imponen o autorizan los ejecutivos, y en general refieren a todo lo concerniente con alguna autoridad. Después de eso no se adentran más en el estudio metodológico, difícilmente lo vinculan con procesos, procedimientos, toma de decisiones, luchas por el poder, búsqueda de consensos, la persuasión, factibilidad técnica, institucional, argumentación, persuasión, valores, así como su eficiencia y eficacia. El estudio de estos elementos son determinantes para establecer lo que es una política y como se desarrolla

Las políticas públicas son un concepto el cual tiende a deformarse, por el uso muchas veces mal entendido, Suárez Iñiguez señala los errores de su traducción.

- Política pública es un sinsentido en sí mismo, lo político es de por sí de carácter público, lo que es de todos.
- En inglés existen *politics*, *policies*, *politician*, la primera significa la política, la segunda los programas o acciones a través de los cuales se intentan conseguir determinados objetivos y la tercera es la persona que se dedica a la actividad política.
- Aunque *policy* puede ser traducido por, da lugar a equívocos por la diferencia entre *politics* y *policies* y por dar la idea de que lo político puede ser privado.

- Si se consulta un buen tesoro para indagar palabras similares de *policy*, encontramos, entre las principales, las siguientes: conducta o línea de conducta, acciones o cursos de acción, programa, plan, procesos, procedimientos, medios, prácticas. Todas ellas dan la idea de lo que se pretende planear o ejecutar para conseguir algo.
- La mejor traducción del concepto sería “programas políticos” pues engloba medidas públicas para resolver problemas concretos.
- La política debe diferenciarse de los programas o acciones a través de los cuales se pretende conseguir algo. Un programa de acción puede ser público o privado, por eso en inglés las *policies* pueden ser las de una escuela, una fábrica, una tienda, o una empresa privada, pero *politics* es siempre pública¹¹.

Lasswell en su obra “la orientación hacia las políticas” realiza la propuesta sobre la necesidad de la integración del conocimiento para formar lo que llamaría *ciencia de políticas* – refiriéndose únicamente a los asuntos concernientes al gobierno-, siendo esta de carácter multidisciplinario, donde todos los campos cognoscitivos aportan algo. El origen de las políticas públicas implica y remite a realizar una diferenciación entre dos conceptos que son susceptibles de confusión: el término “política” (*politic*) refiere a la orientación que se sigue como búsqueda del poder entre unos cuantos; y “políticas” (*policy*) que son las estrategias de gobierno¹² para dirigir a una sociedad¹³.

En la misma lógica, la obra de Jean Claude Thoenig, circunscribe la misma diferenciación del concepto. En países de origen latino como el nuestro, tiende a confundirse la palabra política y suele usarse indistintamente tanto para las decisiones de gobierno como para la actividad

¹¹ Suárez-Iñiguez, Enrique, “conceptos erróneos y conceptos mal usados. Neoliberalismo, políticas públicas, Estado y gobierno, poliarquía, democracia, paradigma” en *Revista Estudios Políticos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, octava época, núm 9, septiembre-diciembre 2006. Pp. 63-65.

¹² Las políticas, genéricamente representan “la orientación que imprime la administración pública a las actividades económicas de la sociedad civil y que reflejan una razón de cambio social”. Posse Frago, Juan Luis, *Administración de proyectos*. Toluca Estado de México. Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2000. pp. 32.

¹³ La aclaración también se encuentra en palabras de Lasswell cuando hace una diferencia en la cual “La palabra ‘política’ (*policy*) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Hablamos de ‘política gubernamental’, ‘política empresarial’, o ‘mi propia política’ con referencia a las inversiones a hacer o a otros asuntos. Por tanto ‘política’ está libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (*politics*), la cual con frecuencia se considera ligada a ‘partidarismo’ o ‘corrupción’ ” (Lasswell, Harold, “La Orientación hacia las Políticas” en *El Estudio de las Políticas Públicas* Luis Aguilar Editor. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000. pp. 83).

vinculadora con pugnas de poder y acceso al mismo. El término política tiene dos principales acepciones. “El primero designa los fenómenos de la lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos, de interés, categorías sociales, personas, para el ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en los procesos de decisión. El lenguaje corriente distingue también, la gran política, propia de los temas esenciales, de la política politiquera, que calificaría las tácticas y las combinaciones a las cuales se entregan los profesionales tales como los partidos o cargos electos. En resumen, política significa aquí lo que el idioma inglés llama *politics*. Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra *policy*, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así, se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realiza un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. En este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia”¹⁴.

Estos conceptos en el sentido latino pueden ser susceptibles al error semántico por el ámbito mismo en que se desarrollan, la situación se vuelve de gravedad cuando se intentan definir y diferenciar las políticas públicas, gubernamentales y de Estado, cayendo en el error y haciendo un juicio fehaciente de que se trata de un mismo concepto, cuando existen marcadas diferencias palpables entre cada una de estas. Si bien esta terna son un conjunto de decisiones, la discrepancia entre ellas es la siguiente: la política gubernamental hace referencia a decisiones que puede tomar el gobierno sin consultar o al margen de la sociedad; la política pública, por su parte, busca el consenso para generar y aplicar las estrategias que de esta deliberación emanen; en contraparte, las políticas de estado se consideran en situaciones para refrendar el poder de este ante la sociedad o para con otros estados nacionales.

A pesar de las confusiones lingüísticas del concepto *policies*, la adaptación realizada al castellano refleja sus valores, en cuanto a decisiones de gobierno, atender los problemas fundamentales del hombre y que necesitan de una esfera gubernamental para llevarse a cabo, las discusiones sobre la correcta traducción seguirán mientras los estudiosos encuentren más argumentos para defender sus

¹⁴ Meny Ives, Jean-Claude Thoenig, Las políticas públicas, Barcelona España. Editorial Ariel Ciencia Política. 1992. pp. 89.

posturas, para el objeto de esta investigación se asimilan los valores de utilidad gubernamental para atender, entender y solucionar conflictos que dañan la esfera pública en este caso la migración.

1.3 Génesis de las políticas públicas.

El uso de las políticas es tan remoto como problemas ha tenido que resolver el hombre, la preocupación por mantener el poder, va ligada al establecimiento de comprender los problemas públicos, un ejemplo de la antigüedad esta vertido en el Arthasatra, su objeto de estudio es el régimen o la constitución del Estado. También trata la ciencia de políticas, porque su centro de atención son los problemas de poder, es decir, su organización y conquista y la pugna por alcanzarlo. También se considera como arte de gobierno, a partir del surgimiento del Estado como un sistema de relaciones sobre las cuales hay nexos económicos, se debe controlar la conducta humana. Como ciencia administrativa.

En sentido estricto, el análisis y formulación de políticas se vincula al surgimiento del estado social, con referentes como la crisis financiera de 1929 o la segunda guerra mundial, donde el Estado¹⁵ se involucra directamente en la economía y del desarrollo nacional. Los gobiernos nacionales adquieren el compromiso de garantizar y proporcionar estándares mínimos de vida, incursionando en áreas no reguladas, tal es el caso del salario, educación, vivienda, alimentación, salud, recreación, entre otros, naciendo así el *Welfare State* o Estado de Bienestar. Se asumen funciones relacionadas con la atención de problemas concretos, que requieren de indicadores de solución empíricos y estrategias bien organizadas para afrontar estos nuevos retos, pasando de un actor regulador y pasivo dentro de la economía a un papel de protagonismo detonador del desarrollo.

Metodológicamente, el origen y fundamento que se tiene hacia el uso de las políticas, se ubica a mediados del siglo XX en los Estados Unidos, el referente remite a un contexto crítico¹⁶ de seguridad nacional, donde las demandas ciudadanas no eran del todo abordadas ni satisfechas, es así como surge la figura de *Harold Lasswell*, en sus estudios señala la existencia de un clima de inconformidad por parte de los norteamericanos sobre las decisiones y acciones de gobierno,

¹⁵ A partir de este evento se concibe la noción del *New Deal* o Nuevo Trato, donde muchas personas que perdieron su empleo son contratadas por los gobiernos federales, o locales, garantizando un nivel mínimo de vida además de enfocar esfuerzos en atender ciertas áreas sociales

¹⁶ El mundo que Lasswell contempla está marcado por acontecimientos como lo son: un mundo dividido por dos ideologías, las guerras mundiales, la crisis económica de 1929, la fragmentación del conocimiento, la guerra fría, entre otros.

además es de resaltar el señalamiento que hace al conocimiento científico y humanístico, que para 1951 tenía características de fragmentación. Ante este panorama, el autor manifiesta, que las ciencias sociales se deben orientar a mejorar las condiciones de vida de un país. Se plantea la noción del mejor aprovechamiento de los recursos, se esboza una serie de preguntas concernientes a “¿Qué temas vale la pena investigar? ¿Qué recursos humanos y materiales deberían destinarse a la investigación en las dependencias oficiales y en las instituciones privadas? ¿Qué métodos son los que permiten una recolección e interpretación de datos relevantes para las políticas? ¿Cómo se puede lograr que los hechos y sus interpretaciones influyan de manera efectiva en el proceso de toma de decisiones?”¹⁷. Estas preguntas dan paso a un juicio de cómo se debe mover el gobierno para el mejor manejo y asignación de su presupuesto, buscando la racionalidad.

Estas preguntas, dan paso a un juicio de cómo se debe mover el gobierno, para el mejor manejo y asignación de su presupuesto, buscando la racionalidad. Sí bien es cierto, que este ejercicio al cual remite *Lasswell*, conlleva un grado muy cargado de susceptibilidad y hasta cierto grado volátiles sus respuestas, se debe considerar que al formular estos cuestionamientos, se trata de ubicar los problemas en su justa dimensión, de acuerdo con los recursos y oportunidad de la situación. De tal suerte que en muchos casos, encontremos en estos cuestionamientos planteados por el norteamericano, la noción de rebasar los meros principios teóricos, para dar paso a una ciencia práctica de acción, o una tecnología, esto en cuanto al conjunto de conocimientos encaminados para un mejor análisis del proceso de adopción de las políticas, estableciendo un diagnóstico más veraz, aprovechando los recursos para obtener mejores resultados.

Punto de referencia en el fundamento de las políticas públicas, es el realizado por Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, en su obra, las “Políticas Públicas”, donde marca que la noción de las políticas públicas, hace referencia a una disciplina, cuyo objeto de estudio es la acción de toda autoridad pública. Entonces se desprende su carácter de disciplina científica, para elaborar información útil en el proceso de adopción para la toma de decisiones.

Se pueden desprender una serie de ideas en torno al uso de las políticas públicas, todos estos atributos hacen del quehacer administrativo y gubernamental más racional y coherente, a continuación se enuncian:

¹⁷ Lasswell Harold, La orientación hacia las políticas. *Op cit.* 79

1. Las políticas públicas, se consideran no como uno, sino como un conjunto de métodos enfocados en descomponer la compleja realidad pública (por las ramas según Lindblom), en actividades analíticamente factibles y separables.
2. Son descriptivas, pues permiten la observación del y los procesos de elaboración de políticas, reflejados en programas que justifiquen la acción pública.
3. Es un método conveniente, en cuanto a la identificación de los diversos actores que intervienen en el proceso de decisión de las políticas.
4. Por otra parte, las políticas se circunscriben en el ejercicio de permitir la mejora de la gestión pública, a su vez, por su carácter multidisciplinario, genera indicadores para conocer el impacto de las decisiones gubernamentales en la sociedad.

El principal atributo de las políticas públicas, es su origen interdisciplinario, esto porque se basan y buscan apoyo en todos los campos de conocimiento que existen, tal es el caso del derecho, la economía, psicología, conductismo (*Behavior*), la administración pública, la ciencia política entre otras. Se suma el valor de hipótesis, esto a razón de que al tratar con elementos sociales y al estar en constante cambio la sociedad, no se pueden tener todos los elementos del análisis, estos van a incrementar, disminuir o desaparecer totalmente, lo que va a provocar que al momento de realizar una valoración, no se cuente con todos los elementos para tratar de dar una solución. Al tratar con factores sociales, siempre estarán en riesgo de cambiar, por eso se dice que son hipótesis.

Además se suman valores específicos a las políticas, tal es el caso de dar orden a la vida social y al propio objeto de estudio, esto con la finalidad de no naufragar pues se ... “concibe a la ciencia de políticas como el conjunto de procesos de racionalidad instrumental; que tienen su origen en la tecnología militar de la toma de decisiones, orientada a articular múltiples conocimientos, y fuentes de información con el objetivo de crear bases de datos correlacionales sobre problemas específicos; construir y operar modelos de simulación y escenarios de validación y ponderación prospectiva, para la identificación y la solución de problemas”¹⁸.

¹⁸ León y Ramírez Juan Carlos, La Construcción de Espacios Públicos en la Democracia. Toluca Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México. 2004. pp. 130.

Intervenir en la sociedad para dirimir conflictos, es la razón de ser de las políticas públicas, el basamento de la injerencia, se basa en principios democráticos y resaltando la dignidad humana, siendo esta última la gran aportación que realizó Lasswell a la naciente *policy sciences*.

Este apartado busca dar un panorama del origen y fundamento de las políticas y es así que surge la pregunta ¿Qué entendemos por políticas? Una primera respuesta, remite a toda intervención u omisión del gobierno para con ciertos asuntos públicos; la modificación de ciertas conductas; o la atención institucional de problemas agendados; destinatarios de recursos previamente consensuados. Estos axiomas dan un panorama de lo que se entiende por *policy*, no deja de ser vago este panorama, así que se debe adentrarse en las concepciones primigenias de Harold Lasswell donde se aportan los siguientes elementos al estudio de la ciencia de políticas:

1. Se refieren a situaciones complejas donde es necesario trabajo de investigación, análisis e interpretación.
2. Combinan procesos de observación, sistemas de medición, y registro de datos.
3. Combinan metas a cumplirse, valoraciones sobre esas metas, y cuantificación de recursos.
4. Tienen como objeto supremo la vigencia de la dignidad humana.
5. Se atienden como la intervención del gobierno en la vida pública.
6. Con ello se eligen metas ¿Quién las elige? Se trabaja con hipótesis y refutaciones.
7. Se refieren a la interpretación de acontecimientos específicos.
8. Forman parte de procesos históricos activos, las políticas públicas abarca el presente y el futuro¹⁹.

Las políticas públicas, son estrategias de gobierno para actuar en la sociedad y dirimir sus conflictos, superando expectativas coyunturales. Para ser más claro, Lasswell establece que el “...enfoque de políticas, en consecuencia, pone el énfasis en los problemas fundamentales del hombre en la sociedad, más que en los tópicos del momento. Los esfuerzos conjuntos de los investigadores modernos han expuesto las raíces de tensión de nuestra civilización...”²⁰

¹⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, apuntes de políticas públicas I. 2004.

²⁰ Lasswell Harold, La orientación hacia las políticas, *op cit.* 89.

Este factor es determinante en la concepción de las políticas, pues arroja el factor social como rector y razón de ser, quedan superados aspectos netamente teóricos o de construcción abstracta, sí bien es cierto que son un producto de discusiones y de la utilización de métodos enfocados a obtener información, esta última es de vital importancia para el análisis y desarrollo de directrices de gobierno. Toda esta actividad conceptual siempre tendrá repercusiones en la sociedad, en pocas palabras, son asuntos públicos tratados metodológicamente para incidir en determinada conducta. Lasswell resalta un principio fundamental en las *policies*, que es atender los problemas fundamentales del hombre, soslayando los asuntos netamente coyunturales, eliminando las tensiones para el mejor desarrollo de los individuos.

Al intentar dar cabida y cauce a los grandes problemas del hombre, se debe entender a las políticas públicas, como el conjunto de actividades que toman las diversas instituciones gubernamentales para la decisiones tomadas y así influir en el seno de la sociedad, la forma de actuar ante determinado problema, responde ante una serie de valores, especulaciones y escenarios que genera el mismo asunto público, los tomadores de decisiones pueden actuar directamente con las regulaciones y mecanismos existentes o a través de la coordinación de sinergias con otros actores políticos-sociales, en todo caso y como resultado del análisis y la implementación, la elección de directrices, siempre estará dirigida a generar influencia sobre la vida de los ciudadanos. El estudio de las *policies*, debe hacer hincapié en que aspectos, ciencias o elementos van a ser determinantes en el escrutinio de la acción gubernamental, o sea la pluralidad de conocimientos del que se puede valer.

La heterogeneidad cognoscitiva se rescata como elemento sobresaliente de la *policy*, esto por su carácter multidisciplinario en su elaboración y abordaje metodológico, Lasswell se vio influido por el excesivo estudio político y económico de las decisiones gubernamentales, además de la fragmentación del conocimiento vivida a mediados del siglo XX. Al introducir la noción de la pluralidad en el estudio de las políticas se determina que la *policy* al ser heterogénea no es discriminativa en el conocimiento, reconoce que los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir a su desarrollo se incluyen a economistas, sociólogos, psicólogos.

Por otra parte, la noción de racionalidad remite a la factibilidad de los medios con los fines, los recursos disponibles con las metas que se pretenden alcanzar, y una pregunta de Lasswell radica

en la intencionalidad sobre en qué se debe invertir e investigar, por lo tanto propone tener claridad, de tal suerte que se afirme y recalqué que “las ciencias de políticas necesitan tener presente la distinción entre lo que es funcionalmente importante para el orden público y civil, y lo que es meramente convencional. Es experiencia común que las decisiones tomadas por los gobiernos generalmente contengan determinaciones tomadas por fuera del gobierno, ya sea en el arzobispado, en el club de industriales, o en las oficinas de un sindicato. En general, en muchas áreas de la vida humana, las normas de conducta se formulan y se vuelven vigentes al margen de la maquinaria legislativa, administrativa y judicial”²¹.

Este tópico es de vital importancia en la ciencia de políticas, al poner en su justa dimensión los asuntos públicos y determinar si se pueden encasillar como problemas y su posterior abordaje metodológico, como colofón a las aportaciones de Harold Lasswell al estudio de las políticas, se establece que “podemos considerar las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupa de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado. El enfoque de políticas no implica dispersar la energía entre un conjunto de tópicos variados, sino más bien tratar los problemas fundamentales...El énfasis en las políticas obliga a la elección de problemas que contribuyen a la realización de las metas valorativas del científico, a la utilización de una objetividad escrupulosa y a un máximo ingenio técnico en la ejecución de los proyectos emprendidos. El marco de referencia del estudio de las políticas hace necesario tomar en cuenta el contexto completo de los eventos significativos (pasado, presente y prospectivo) en que el científico está viviendo. Esto obliga a utilizar modelos especulativos del proceso revolucionario mundial de la época y sitúa a las técnicas de cuantificación en un lugar responsable aunque subordinado”²².

Finalmente, en el origen de las políticas públicas, se recalcan los siguientes elementos: para poder ser ejecutable y tangible la decisión gubernamental, debe ser factible; los deberes del gobierno deben realizarse con base en indicadores cuantitativos y no cualitativos, sirviéndose de información

²¹ Lasswell Harold, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en El Estudio de las Políticas Públicas Luis Aguilar Editor. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000. pp.106.

²² Lasswell Harold, La orientación hacia las políticas, *op cit.* 102-103.

confiable en tiempo real. Así como de un marco legal bien definido, con instituciones²³ fuertes, en las cuales se basan los gobiernos para actuar o abstenerse ante una determinada realidad; otro elemento atribuible, es el concerniente a especificar los fines públicos a seguir, al igual que las prioridades del cumplimiento; los instrumentos y elementos con los que se puede contar para plasmar la acción, así como los beneficios y posibles detrimentos de la elección de cada uno de estos; en suma, como afecta la decisión de los gobiernos. Las políticas públicas estudian la dinámica del gobierno tomando decisiones y sus posibles consecuencias, los siguientes apartados explicarán más a fondo esta concepción.

1.4 Las políticas públicas influidas por su contexto.

Los enfoques teóricos se ven afectados por las necesidades del contexto, los hacedores de políticas ante determinadas circunstancias pondrán mayor énfasis en algunos procesos de las *policies*, Peter de León rescata las influencias contextuales en su estudio, a continuación se enuncian cada etapa y su principal interés por parte de los analistas de políticas.

- En la década de sesenta, se da un reconocimiento de problemas y elaboración de programas. (iniciación)
- A finales de la década de los sesenta y principios de los setenta, se abocó a la evaluación, para detectar el fracaso de los programas gubernamentales.
- A mediados de la década de los setentas, remiten a los procesos de ejecución. (análisis previo a la decisión).
- Finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, se abocan al saneamiento de las finanzas públicas (terminación de la política)²⁴.

Estos periodos son significativos, pues condiciones económicas y políticas ponen de manifiesto la necesidad e intereses de estudio y análisis de los hacedores de políticas públicas, en la actualidad se trabaja en el estudio de todo el proceso, las academias y organismos gubernamentales evalúan el error a lo largo de todo el proceso. En suma las políticas públicas han pasado por un largo proceso

²³ Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. *Cfr.* North, Douglass Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, Fondo de Cultura Económica.

²⁴ León, Peter de. Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: Evolución y factores determinantes. Documento en línea, http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/FTSEXK3HPIARMKFI8TP2GJK86IAHG1.pdf (18 de mayo 2012)

de ajuste, reajuste y búsqueda de mejora en su campo de acción, no permanecen estáticas ni se entregan a la inercia, así pues, que esta sea una de sus grandes virtudes. En el siguiente apartado delinearemos el proceso de políticas.

1.5 El ciclo de las políticas²⁵: gestación, diseño, implementación y evaluación.

El ciclo de las políticas debe ubicar y definir el problema considerado como público, sus fases genéricas son las siguientes: la formulación de políticas (gestación), la implementación y la evaluación. Se sobrepone la noción de determinar lo que es realmente importante, de tal suerte que “la definición del problema [sea] un primer paso en el que los diversos actores políticos, sociales y diversos grupos de interés, despliegan su capacidad de influencia para posicionar de una determinada manera cada problema público, de esta forma, entre el conflicto y la negociación, se integran los diversos temas (*issues*) que compondrían la agenda”²⁶.

Los diversos autores que tratan la resolución de conflictos mediante el uso de las políticas públicas, usan un esquema con pasos básicos, cada elemento contiene sus peculiaridades y elementos de tiempo y ejercicio cognoscitivo, un ejemplo de secuencia y acción para los tomadores de decisiones lo retrata la obra de Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, el autor propone cinco fases principales que componen el proceso de las *policies*, en la tabla 1 se enuncian otras propuestas de algunos autores que trabajan esta sistematización:

El esquema retomado de la obra de Meny y Thoenig, si bien son pasos predecibles, sencillos y muy generales, denotan una gran facilidad para la descomposición del objeto de estudio, y así mismo darle tratamiento metodológico y finalmente una respuesta de gobierno. Su importancia es tal que dentro del modelo se engloban actividades concretas y particulares de la autoridad pública, arenas de poder, esquemas decisionales, identificación de actores son elementos que se engloban. A continuación presentamos el esquema de Jones que se retoma en la obra de Meny y Thoenig:

1. Identificación del problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública.

²⁵ Para efectos prácticos de este documento se utilizará el modelo básico propuesto en la obra de Thoenig “Las políticas públicas” *Op Cit*.

²⁶ Cabrero Mendoza, Enrique, “El horizonte de la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local de gobierno. ¿Hacia una gestión de proximidad? ”, en Ciudadanía, democracia y políticas públicas... *Op Cit*. 275.

2. La formulación de soluciones: se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.
3. La toma de decisión: el decidor público oficialmente habilitado elige una solución en particular que se convierte en política legítima.
4. La ejecución del programa: una política es aplicada y administrada sobre el terreno. Es la fase ejecutiva.
5. La terminación de la acción: se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida²⁷.

²⁷ Meny, Ives, Jean-Claude, Thoenig, Las políticas públicas, *Op Cit.*105.

Tabla 1 Etapas de las políticas públicas, 5 propuestas.

H.A. Simon administrative behaviour, 1947	H.D. Lasswell, the decision process, 1956	R. Mack, Planning and uncertainty, 1971	R. Rose, comparing public policy, 1973	W. Jenkins, policy analysis: A political and organizational perspective, 1978	B. W. Hogwood y L.A. Gunn, policy analysis for the real world, 1984
<ul style="list-style-type: none"> • Inteligencia • Diseño • Elección 	<ul style="list-style-type: none"> • Inteligencia • Promoción • Prescripción • Invocación • Aplicación • Impacto • Evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Decidiese a decir: reconocimiento del problema • Formular alternativas y criterios • Ajustar la decisión • Llevar a efecto • Corregir y complementar 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento público de la necesidad de contar con una política pública • Como se establecen las problemáticas en la agenda de la controversia pública • Como se presentan las demandas • Forma de gobierno implicada en la formulación de políticas públicas • Recursos y limitaciones • Decisiones de políticas públicas • Que determina la elección gubernamental • La elección en su propio contexto • Implementación • Resultados (output) • Evaluación de las políticas públicas • retroalimentación 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciación • Información • Consideración • Decisión • Implementación • Evaluación • Terminación 	<ul style="list-style-type: none"> • Decidirse a decidir (búsqueda de problemáticas o definición de la agenda) • Decidir cómo decidir (filtración de problemáticas) • Definir problemáticas • Pronostico • Establecer objetivos y prioridades • Analizar opciones • Implementación, seguimiento y control de las políticas públicas • Evaluación y revisión • Mantenimiento, sucesión y terminación de las políticas públicas

Elaboración propia con base en Parsons Wayne. Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, Miño y Dávila editores, 2007, pp. 105.

Esto hace preciso la distinción de dos componentes en el análisis de las políticas públicas: en primer lugar, el correspondiente al propio análisis de políticas, que consiste en la tipificación de alternativas, posibles soluciones y los efectos que puedan producir; el segundo, donde se plasma el diseño de políticas, en la cual se adopta una alternativa y el establecimiento de los medios que puedan permitir lograr el o los objetivos propuestos. Una vez identificado *grosso modo* el ciclo de las políticas y la diferenciación entre el análisis, las siguientes líneas abordarán cada una de estas etapas para la mejor comprensión del diseño de directrices gubernamentales.

1.5.1 Definición del problema

El primer paso para el diseño de una política, es identificar el problema que es sujeto o candidato a estudio y de posible atención institucional. La realidad remite a una serie de acontecimientos correctos y otros de tipo indeseables en la conducta ordinaria de la sociedad, desde el tratamiento metodológico de las políticas son considerados como hechos. Para que un hecho sea valorado como un problema, debe primeramente ser evaluado (*ex ante*) y ser plasmado en la agenda pública, para esto, el analista de políticas debe ser cuidadoso para despejar y escudriñar de la vida diaria el hecho y convertirlo metodológicamente en un problema que merece atención de las autoridades.

Para que un problema obtenga el carácter de público y por ende la atención institucional, debe de cumplir con la condición insoslayable de la factibilidad, o sea, debe tener una solución posible, tangible y real, problemas de carácter reivindicatorio, que vayan en contra del orden vigente²⁸ o metafísicos no tendrán cabida en la agenda institucional, en pocas palabras, los problemas que estén fuera del alcance de soluciones humanas, no se integrarán en la agenda de atención gubernamental.

Para que un determinado evento conflictivo se vuelva o sea tomado metodológicamente como problema debe atravesar y ser "...resultado de una cadena causal compleja de factores sociales y también resultado de la evolución de las percepciones y valoraciones de la sociedad"²⁹. De esto se desprende, que el problema sujeto a resolver mediante el uso de políticas, intenta recabar información, o sea, se debe profundizar en el conocimiento del entorno socioeconómico y cultural

²⁸ Se aclara que no van en contra del orden vigente por cuestiones de reglamentación, legalidad y de la misma acción gubernamental, se debe actuar conforme a la ley, los mandatos, la democracia, la transparencia, buscando la autoestima ciudadana, y sobre todo respetando las instituciones comprendidas estas como las reglas del juego.

²⁹ Aguilar Villanueva, Luis, "Estudio Introductorio", en El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000. pp. 49.

en el que se encuentra inmerso, así como su causa, determinación y proceso histórico del que es efecto y tendencia. “Un problema debe alcanzar y sostener un grado de visibilidad suficiente para urgir acciones de política, y hacer a un lado otros temas. Hay distintas formas de alcanzar la visibilidad. Hay las siguientes posibilidades: severidad, incidencia, novedad, proximidad y crisis... la configuración de un asunto como problema público (varias instituciones reconocen una demanda) requiere indicadores y datos de relevancia social... también es preciso desarrollar argumentos que atribuyan responsabilidades e identifiquen las causas del problema, de forma que éste no parezca inevitable o injustificable”³⁰

Conocer el entorno social, cultural y económico es importante en el estudio de las políticas, agregándose que para poder ser abordado un problema (en esta etapa) metodológicamente debe preferentemente carecer de un signo político, con el fin de garantizar la mayor objetividad en el estudio metodológico. Se debe entender y contemplar el problema tal y como está en la realidad, sin pasiones, preferencias políticas o simpatías de cualquier tipo, además de abordarse según sus propias circunstancias, su contexto en el que se encuentra inmerso, aislar a los actores que participan en él.

Para que un problema sea considerado como tal – el hecho, que se encuentra latente en la sociedad es tomado como un problema cuando se integra en la agenda gubernamental, recordando que los problemas son creados por el analista de políticas- debe tener un ámbito de competencia institucional, o sea que tiene una posible solución o mejor dicho, es posible abordarlo desde las pautas de las políticas públicas³¹.

Necesita de tres etapas en su abordaje metodológico, a continuación se enuncian: “1) que sea creado; 2) que se defina; y 3) una estructura para que sea abordado”³². Cualquier evento conflictivo, denominado por los analistas y por los lineamientos de la ciencia de políticas como problema, debe ser cimentado bajo la premisa de que se pueden encontrar soluciones.

³⁰ Gordon, Sara, “Formulación de políticas”, en Políticas públicas y gobierno local, ensayos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fundación Ford, 1998, pp. 216-217.

³¹ Es racional, coherente, factible, no va en contra del orden vigente, no proclama reivindicaciones, es terrenal, entre otros atributos que se requiere para ser abordada metodológicamente.

³² Uvalle Berrones Ricardo, Apuntes de políticas públicas 1, 2004.

Reconocer que los problemas son construcciones sociales, genera dos líneas de investigación: el proceso de construcción de los problemas públicos (quien influye y con qué argumentos) y las implicaciones que este proceso tiene en las decisiones tomadas (cuales valores resultaron privilegiados, que actores fueron beneficiados, cuales instrumentos fueron escogidos, etc.). Ambos temas son fundamentales para entender a cabalidad el proceso de formación de agenda de políticas, así como sus efectos en la toma de decisiones³³.

La definición del problema, remite e invita a la selección de aspectos críticos o indeseables inmersos en la vida social, en todo momento se busca obtener información relativa a destacar elementos clave o sensibles, esto con el (*ex ante*) fin de explicar la serie de hechos que acompañan y conllevan a este escenario, motivo de disturbio e incertidumbre, los autores que trabajan y defienden esta metodología de trabajo, defienden la idea inequívoca y por demás racional de que al despejar y escoger elementos sobresalientes se determina de forma institucional la solución, acción y cauce del problema

Un problema bien definido es tenerlo bajo control – al ser los problemas en políticas públicas hipótesis, siempre van a tener elementos nuevos, reduciendo a esferas netamente temporales- pues se tienen ciertos recursos institucionales –legales y financieros- para trabajar con dicho problema.

La categoría de problema, podría parecer muy amplia y difícil de determinar en el universo de acontecimientos indeseables o deseables en los que se encuentra inmersa la sociedad, esto genera demandas tan diversas y validas que desafortunadamente no se puede abordar en su totalidad. Los gobiernos al contar con capacidades limitadas (tanto económicas, políticas e institucionales), busca hacer el mejor manejo de sus recursos, así como priorizar las necesidades, ejercitando la racionalidad de la vida pública, también al priorizar los asuntos públicos se determina como deben ser las soluciones, buscando la más óptima o la que más se apegue a racionalidad. Una vez definido el problema pasa a una jerarquía de prioridades a atender, esto en un ejercicio de agenda de política pública.

³³ Cejudo, Guillermo, “Discurso y políticas públicas, enfoque constructivista” en Problemas, decisiones y soluciones. En focos de política pública. Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps) México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica 2010, pp. 105

1.5.2 Agenda.

El concepto de agenda es utilizado por los gobiernos, para la atención escalonada y concatenada de problemas denominados como estratégicos, esto previamente definido, con la suma de aspectos sobresalientes y que involucran la afectación de la vida social del hombre. En todo núcleo poblacional se pueden encontrar una serie de eventos que pueden ser foco o motivo de irregularidad en el modo de vida cotidiano, pero desde el punto de vista de políticas públicas no se les considera problemas como tales, solo se califican como hechos.

El gobierno por medio de los analistas determinan lo que realmente merece encauce institucional y sea establecido como “problema”: debe trascender las meras preocupaciones individuales; estas condiciones responden a tiempos y factores que desembocarán en una posterior atención de la autoridad. “La definición de la agenda es un proceso continuo. Hay una definición y redefinición de la agenda pública, dependiendo de la dinámica de las fuerzas políticas, de las fuerzas sociales y de otras fuerzas que tienen poder... la formación de la agenda necesariamente implica la selección y jerarquización de los temas, la inclusión de ciertas materias o cuestiones públicas y la definición del modo como van a ser abordadas. La agenda cambia, en el mediano plazo, la agenda pública tiene diversos grados de concreción: algunos objetivos se realizan, otros sólo parcialmente, algunos son superados u olvidados”³⁴.

La agenda es considerada como el listado de problemas determinados metodológicamente, reconocidos por los gobiernos y que necesitan un coto importante de atención, esto de acuerdo a un orden de prioridades, criterios o por negociación con grupos de presión. “El término agenda comprende un conjunto de asuntos, fruto de la selección y jerarquización de las cuestiones sociales que lleva a cabo diferentes instituciones. Un problema accede a la agenda política sí se convierte en objeto de la actividad del gobierno, del debate parlamentario o de la competencia electoral”³⁵.

Por medio de la agenda se atienden problemas determinándose las prioridades o jerarquías, a su vez se divide en dos tipos: la constitucional y la institucional o de gobierno; en la primera se establecen los compromisos del gobierno según la Constitución, donde asume ciertas responsabilidades como origen de un pacto fundador de la propia orientación del Estado, pero con

³⁴ Lahera Parada, Eugenio, Introducción a las políticas públicas, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 38.

³⁵Gordon, Sara, *Op.Cit.* 214.

la condición de que no se establecen tiempos para este cumplimiento³⁶; en la agenda de gobierno se encuentran los problemas que han de ser sujetos de atención institucional vía políticas públicas, donde se establecen plazos, alcances y recursos, evaluación y continuidad, en pocas palabras esta categoría de agenda es la acción y seguimiento que dará el gobierno.

1.5.3 Elaboración de la política.

Un aspecto fundamental para la elaboración de una política por parte de la autoridad, es definir lo que es un problema, separarlo, abstraerlo de la realidad con los elementos en que puede ser tratado y atendido de forma coherente y metodológicamente, observando sus dificultades y grados de oportunidad en su abordaje. Una vez definido se jerarquiza mediante la agenda, institucional, donde se dará cauce, el siguiente paso es la formulación de políticas. Incorpora una declaración referente al objetivo perseguido, así como los instrumentos y selección de un curso determinado de acción con base en el conocimiento y la causalidad de dicho escenario, también se designa el trabajo mediante el cual un asunto público se puede inscribir en la agenda gubernamental, este a su vez se bifurca en alternativas de acción y en la factibilidad de soluciones.

Definir un problema y tomar posturas para la realización y hechura de políticas, quizás sea un tanto difícil, por el tipo de contextos en los que se puedan desarrollar las diversas actividades de la sociedad en su conjunto, o inclusive de las propias respuestas que se esperan, no es de extrañar que en muchas ocasiones estas mismas acciones sean sujetas de politizarse, o verse de manera alarmista y subjetiva. Si bien es cierto que los problemas no existen por sí mismos, ya que son contruidos metodológicamente por el analista de políticas, una vez que son definidos, estos reciben atención por medio de la agenda institucional. Una vez formulada y decidida la línea de acción y cauce que ha de seguir la política, se somete a la implementación, esto implica poner en marcha un programa político que atienda las demandas que lo motivaron; para finalizar de manera tentativa con la evaluación, la cual busca corregir los defectos, así como malos manejos de ingeniería de la misma política, con la información que se obtiene, se retiran o consolidan apoyos además de establecerse nuevos elementos de taxonomía jerárquica.

³⁶ Las Constituciones establecen cumplir una serie de derechos sociales, pero no establecen ni los tiempos, ni cuándo deben cumplirse, de tal suerte que su peso pueda considerarse como menor en comparación de la agenda de gobierno, donde se establecen pasos, acciones, y metas a cumplir en términos reales e inmediatos; tal es el caso de la reducción y estabilidad de la inflación como ocurrió durante los años ochenta en nuestro país al firmarse los famosos “Pactos”.

1.5.4 Implementación.

Con la toma de decisión sobre futuros cursos de acción o derroteros de la acción pública se procede a aplicar el estudio cognoscitivo a la realidad imperante, poner en marcha, o implementar las políticas “...se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar”³⁷, estos son elementos característicos en la implementación, sobresaliendo la postura concerniente a la activación de un determinado tipo de política.

En la implementación, se manifiesta la capacidad de realización, actuación y ejecución del gobierno; se da cabida para vencer obstáculos y restricciones; la implementación se organiza en diversos sistemas de jerarquía y no existe sin estas; es el modo en que se cumplen las políticas; a su vez implica modificación de objetivos iniciales; se agregan características concernientes a destrabar problemas, asegurar la coordinación entre los diversos actores, enlace entre órganos y de mando, cumplimiento de programas; necesita de puntos de decisión; ajuste mutuo de intereses; necesita de capacidad instalada³⁸, heurística. Se tienen también variables legales y políticas para su desarrollo.

El desarrollo de una política implica ejercicios de articulación y decisión entre las mejores alternativas de acción, deliberación de ideas y flujo de información entre los diversos actores involucrados, así como la existencia de medios físicos, financieros y legales. Una vez seleccionados los posibles caminos para la actuación de un gobierno mediante una evaluación *ex ante*, se procede a actuar en el foco problemático, para esto se recurre a la implementación considerada como “un proceso que consiste en dar cuerpo a la formulación de las políticas públicas tomando en cuenta restricciones, conflictos, consensos, corredores burocráticos, asignación y distribución de recursos y capacidades organizacionales. Implica conseguir resultados de acuerdo con las expectativas y metas definidas. Es, por tanto, un proceso de autoaprendizaje, autocorregible, adaptativo y heurístico que exige un sistema de monitoreo para aprovechar el mundo factual de sus ventajas, localizando los obstáculos que alteran su curso”³⁹. Por medio de la implementación las políticas

³⁷ Meny, Ives, *Op. Cit.* 158.

³⁸ Modernización de las estructuras administrativas; sistemas de control; disponibilidad de manuales de operación; sistemas de información; grados de descentralización; formas de participación; etc.

³⁹ Uvalle Ricardo, Las transformaciones... *Op. Cit.* 112.

públicas entrarán a un continuo ejercicio de ajuste y reajuste en razón del contexto en el que se desarrollan. Es el momento en el que los productos emanados de las discusiones, deliberaciones y consensos (planes, proyectos, propuestas, mensajes o acciones), empiezan a materializarse, el problema y su abordaje se vuelve tangible y sujeto a monitoreo periódico en búsqueda del error.

Se debe tomar en cuenta que la implementación es un proceso que se mueve en situaciones de incertidumbre por las siguientes razones: elementos imprevisibles; tiempos de la ejecución; recursos disponibles; ambientes excesivamente politizados; fallas de coordinación y comunicación del personal directivo y operativo que trabaja en la política; malas interpretaciones por parte de los tomadores de decisiones y de la misma burocracia. Es previsible cuando se vincula a una guía, esto es en lo referente a las acciones concatenadas, en el uso de datos para entender la realidad, en relaciones interdependientes y en estrategias de comportamiento intergubernamental. Es de turbulencia en el aspecto de los ambientes altamente politizados en los que se desarrolla, se carece de certeza de escenarios y desenlaces, se ignora lo que pueda pasar y el cómo modificará los objetivos de dicha política, la utilización, manejo y dirección de los recursos también se ve influida. Recordando que la incertidumbre es de carácter institucional.

El proceso de implementación remite al concepto de ajuste mutuo de intereses, el cual remite a la negociación y toma de decisiones. Llevar eficientemente estos conceptos al terreno de la implementación, determinará si una política puede llevarse a cabo. El ajuste mutuo de intereses debe de situarse dentro de las organizaciones, en estos entes, los grupos e individuos son demandantes y se guían por competencias específicas, se encuentran en constante competencia para obtener beneficios, producto de los diversos intereses, estos patrocinios o ventajas son derivados por posiciones de poder, disputa y distribución de recursos.

El ajuste mutuo de intereses al igual que la implementación –la primera resultado de la segunda– se mueve en el ámbito de la incertidumbre y donde el contexto es altamente incierto. La implementación de políticas, debe contar con una disponibilidad de insumos emanada de un presupuesto flexible, esto para poder movilizar recursos a otras áreas con prioridades o costos de oportunidad, o para atender demandas que no admiten demora. Los grupos y los individuos están en constante fricción y pugna por los recursos así como por ciertos cotos de poder, ante este panorama de pugna y de individuos que controlan los recursos y el poder, se establece la

negociación como vía para dirimir situaciones indeseables o trabas que pudiera presentar la misma política, esta negociación se efectúa dentro de las unidades organizacionales.

La negociación es importante en el ajuste mutuo de intereses, ocurre cuando los implicados en la disputa por ciertos intereses, pueden llegar a puntos de acuerdo y así dirimir sus dificultades, la heterogeneidad de intereses converge a un espacio de acuerdo dándole fluidez a la política. La negociación⁴⁰ en el ajuste mutuo de intereses para la implementación es considerada como un camino ilustrado e institucional para asignar recursos en la medida de lo posible.

La implementación consiste en impulsar derroteros de acción, al moverse dentro de la incertidumbre, las decisiones que se tomen afectaran a la política⁴¹. Las decisiones tomadas para una política son negociadas y consensadas, producto y reflejo de las necesidades, valores, preferencias, recursos, persuasiones y actitudes de los implicados en la política. En la toma de decisiones se utiliza el recurso de la heurística que es el ingenio, creatividad, o capacidad para dar soluciones a controversias o situaciones imprevistas en la puesta en marcha de una política. Resolver a tiempo emergencias, o ser sensible, si el problema de estudio se puede vincular con otras dificultades. En las arenas de conflicto se dirimen vicisitudes y se buscan satisfacer los intereses generales, por medio de acuerdos, estrategias, proyectos, con el afán de influir en el comportamiento de los propios fines. Parafraseando a Lindblom el ajuste mutuo de intereses es la diversidad de formas en las que los individuos con interés divergentes coordinan sus acciones. Los resultados de la implementación son solo soluciones temporales negociadas. Pues no reflejan acuerdo general entorno a los objetivos a largo plazo. El ajuste es temporal.

Se debe entender a la implementación como un producto institucional, refiere a lo que está haciendo el gobierno, como se maneja la política pública. Si partimos del supuesto de que una política es producto de un orden vigente, que no irá en contra de las instituciones que permiten su desarrollo, sí la política al igual que la implementación las podemos encontrar en las organizaciones que se deben a las instituciones –esto en el aspecto formal-, el resultado es que las *policies* son un producto institucional, son ejercicio de autoridad, tiene jerarquías, aplicación de reglamento y el uso de recursos financieros suministrados por la administración pública para que pueda llevarse a cabo.

⁴⁰ Entiéndase esta negociación debe de ser pacífica y por vías institucionales, no radical y deber ser considerada como una vía para llegar a acuerdos y dirimir conflictos.

⁴¹ Estas decisiones no son de carácter intuitivo son de carácter estructural, sistemáticas, negociadas.

La importancia y vitalidad del proceso de implementación, tanto en el estudio como en el diseño de políticas, radica en que se pueden obtener los insumos para el análisis y transformación del problema: el modo en que se cumplen las políticas, los proyectos que se someten a adaptación, redefinición de metas y objetivos así como de su temporalidad; se pone a prueba si lo que se está llevando a cabo es lo que se esperaba, se seleccionan mapas de ruta para llevar a cabo una política, relaciones entre decisores y responsables de una política, verificación de actores, de recursos de enlace de órganos y jerarquías. El proceso de la *policy* requiere concertación y búsqueda de consensos, de argumentación, persuasión, y publicitación, así como la continua búsqueda de fuentes reales y confiables de información, esto con el fin de poner en marchas las respuestas institucionales con fundamentos democráticos, factibilidad política, argumentos que convencan y no olvidando que se busca en todo momento el error (no debe juzgarse como un elemento pernicioso o descuido del hacedor de políticas, sino como un factor inherente por ser hipótesis). La acción instrumental de las ideas y caminos preconcebidos, se basa en la noción de factibilidad, racionalidad y ejercicios de ajustes de intereses, en pocas palabras, sin la implementación no se podría llevar a cabo la política limitándola a un estudio teórico.

1.5.5 Evaluación.

Complementando el proceso de implementación, se encuentra la evaluación, aquí se identifican los efectos propios de la acción gubernamental, explica lo que ha ocurrido hasta ese momento en la actuación e instrumentación de la política pública, con la evaluación se puede determinar si la implementación ha fracasado o si ha alcanzado los objetivos. El analista de políticas por medio de la evaluación, determina los elementos previstos o sorpresivos. En suma, es un ejercicio de razonamiento reflexivo. También se considerada como un proceso determinante en la vida pública, pues vincula grandes objetivos, de racionalidad, de eficiencia y eficacia, genera información valiosa y correctiva. Es de resaltar que la toma de decisiones se vincula a la transparencia y por ende al manejo escrupuloso de los recursos públicos, que son escasos.

Se debe diferenciar la implementación de la evaluación, si bien es cierto que ambas afectan la relación que existe entre los recursos y los objetivos, la evaluación se relaciona con las causas de los resultados; por su parte la implementación es el modo en el que opera el gobierno (pasar a la acción de la política pública), es una serie de acciones concatenadas e interdependientes, también se ubica como una estrategia de comportamiento gubernamental, capaz de generar escenarios en

los que se mueve la propia política. Conceptualmente el término “evaluación de políticas...presupone un conjunto de conocimientos teóricos y metodológicos, así como la aplicación de habilidades...evaluación es un derivado del latín *valere* (valorar) que implica la acción de fijar valor a una cosa, justificar, tasar o valorar un resultado o alcance. Para poder realizar la valoración se requiere de un procedimiento mediante el cual se establezca la comparación del objeto a evaluar. Valorar tiene la misma etimología, en el plano técnico se utiliza evaluación principalmente por el término inglés *evaluation* y no de su sinónimo *assessment*. Este último se utiliza cuando se evalúan personas. En realidad en castellano utilizamos el término evaluación para ambos casos”⁴².

La evaluación, identifica y mide los efectos propios de una determinada acción gubernamental, explica lo que hasta ese momento ocurre, con la evaluación se puede determinar si el proceso de implementación de una política ha fracasado, si se alcanzaron los objetivos, la búsqueda de los errores a lo largo de la implementación, se circunscriben en el proceso *ex post de la policie*. El analista de políticas, por medio de la evaluación, determina los elementos previstos o sorpresivos de las políticas públicas, en este sentido, la evaluación es un ejercicio continuo de razonamiento, no está libre de subjetividades. Además, por medio de la evaluación se miden las variaciones externas que ha tenido una política, así como sus impactos en la sociedad. En la evaluación se insertan los ciudadanos, interactúan directamente con el gobierno. La evaluación es un proceso de aprendizaje, tanto para los ciudadanos, como para aquellos que llevan a cabo la implementación de las políticas públicas, es un proceso abierto y plural, donde se construyen argumentos y se siguen tomando decisiones.

La evaluación es un ejercicio público y de referencia para la oportuna actuación gubernamental, es catalogada en dos momentos clave: el primero corresponde a la evaluación *ext ante*, haciendo alusión a las condiciones previas, se le puede comprender como una suerte de etapa de pre-decisión, ubicando si un punto conflictivo puede ser considerado como problema y este tiene factibilidad y oportunidad de una intervención gubernamental, por medio de este tipo de ejercicio prospectivo, se da cauce y cabida al desarrollo de los trabajos teóricos de políticas, se puntualiza

⁴² *Vid*, Mejía Lira, José, “Concepto y significado de la evaluación”, en La evaluación de la gestión y las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 13-23.

la importancia y necesidad de los recursos económicos, materiales y humanos, sinergias y bases jurídicas con base en criterios de racionalidad legal.

La evaluación *ex ante* se considera previa a la acción gubernamental, remite a una lógica simultáneamente de estudio y costos de oportunidad, análisis del tiempo para dirimir disensos, así como para reunir las evidencias necesarias y oportunas que busquen garantizar el orden y concatenación eficiente de procesos, con la finalidad de cumplir los objetivos y valores impulsados por los hacedores de políticas. Por su parte, la evaluación *ex post*, hace referencia a los resultados conseguidos durante un periodo importante de tiempo –corto, mediano y largo plazo-, independientemente de un monitoreo constante, en búsqueda de errores a lo largo del camino; este momento es de vital importancia en las políticas, pues se hace un ejercicio retrospectivo, capaz de arrojar resultados sólidos y reales, enfocados a ubicar las capacidades instaladas, para dar cumplimiento a las diversas ofertas de gobierno, así como a los compromisos de la autoridad con los grupos de presión. La evaluación genera esquemas de retroalimentación, pues busca crear legitimidad en los resultados presentados.

De ninguna forma la evaluación implica el fin último del proceso en la hechura de políticas, por lo contrario, es de carácter constante, capaz de buscar las mejores prácticas y actuación de los gobiernos en la vida pública, además es corresponsable con los ciudadanos y con las instituciones, dejando de lado cuestiones autoritarias y cuantitativas, de tal suerte se comprende que “La evaluación pública no es únicamente un ejercicio técnico, sino institucional porque implica la participación de actores gubernamentales y sociales que tienen interés en el impacto, los costos y los beneficios que se derivan con el desempeño de la administración pública. Hoy más que nunca, la esfera de lo público es exigente con los resultados de la administración pública, porque hay una mayor toma de conciencia para valorar la relación entre la economía de mercado y las instituciones administrativas. Si la economía de mercado es un medio para organizar la vida productiva de la sociedad, no hay duda que es también una fuente de recursos que se vierten al sostenimiento de los gastos del Estado vía el cobro de los impuestos”⁴³.

⁴³ Uvalle, Berrones, Ricardo, La responsabilidad política e institucional de la administración pública, Toluca Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003. pp. 199-200.

La importancia de la evaluación para el proceso de políticas, radica en la obtención de información del conjunto global del problema, en el que la autoridad ha intentado incursionar, siendo este proceso, no el último en la hechura de *policies*, sino una especie de catalizador, capaz de retroalimentar las nociones retrospectivas para seguir trabajando en un tópico conflictivo, es un factor de decisión, capaz de plantear escenarios de racionalidad y oportunidad, para continuar o declinar, en todo caso no implica el plazo finito, sino un elemento de información para la toma de opciones, por su parte, José Mejía Lira plantea una serie de elementos importantes en este proceso, tal es el caso de:

- Clarifica la actuación pública.
- Transparenta la aplicación de recursos.
- Racionaliza el uso de recursos.
- Orienta la acción.
- Detecta desviaciones.
- Refuerza mecanismos de actuación.
- Genera juicios sobre la actuación.
- Establece niveles de desempeño.
- Previene acciones de corrupción.
- Legitima la acción pública⁴⁴.

Haciendo un breve recuento, se determina que evaluar una política es recaer en un ejercicio retrospectivo del problema y de los efectos que ha traído consigo la intervención gubernamental, en la vida social y el entorno, es una forma de señalar, cuestionar y escudriñar el camino recorrido, se razonan, y aprecia la eficacia real prevista e imprevista de los objetivos buscados por los gobiernos. “El ciclo de las políticas públicas nunca termina. Cada etapa de las políticas públicas no logra agotar su contenido potencial, tanto como por defecto como por omisión. Por una parte, porque los sistemas políticos y administrativos son imperfectos, por la otra, porque los datos de la realidad social y económica van cambiando”⁴⁵.

En resumen, la evaluación no indica el fin de una política en el ciclo de las políticas, implica replantearse los valores y objetivos, metas, analizar el camino recorrido, si ha sido oportuna la

⁴⁴ Mejía Lira, José, “Concepto y significado de la evaluación” *Op Cit.*

⁴⁵ Lahera, Eugenio, Introducción a las políticas públicas... *Op Cit.* 76.

acción, o se busca el replanteamiento de la misma, la jerarquía ocupada en la agenda o también su salida del listado institucional. Se revisan los desperfectos de la implementación, los aspectos positivos, el ambiente de desarrollo, así como los impactos que haya generado en la población objetivo y en otras tantas en las que el espectro de actuación se pueda manifestar, marca nuevos cursos, escenarios y nuevos consensos a partir de los disensos. De tal suerte que se concluya que el ciclo consista en identificar todas las consecuencias, alternativas y cadenas de efectos previsibles para su posterior toma de decisiones –no necesariamente actuar- posturas y respuestas metodológicas, siendo un efectivo y racional método para gobernar.

1.5.6 Discurso, Argumentación y Persuasión.

La hechura de las políticas no puede dejar de lado elementos como la argumentación y la persuasión, si bien no se incluyen en los esquemas de decisión, tampoco se incluyen en alguna etapa específica del proceso de políticas, su utilidad es vital para el desarrollo mismo de los programas políticos. Poner énfasis en el cuidado de la presentación de los datos y evidencias cifrará el buen rumbo de una política, un número por sí solo no dice mayor cosa o aporte, el uso y articulación de un discurso es vital para encauzar una acción determinada del gobierno, las palabras o como se presentan los esquemas cuantitativos es la parte política de las políticas, en este apartado se esgrimirán algunas ideas sobre la importancia del discurso en las políticas.

Definitivamente en la construcción de una política son importantes la argumentación y la persuasión, esto conlleva la parte política en las *policies*, su éxito o fracaso radica en el convencimiento de las decisiones de gobierno hacia los actores. Por argumento se entiende al “razonamiento que se emplea para probar o demostrar una proposición, o bien para convencer a alguien de aquello que se firma o se niega”⁴⁶ por su parte la persuasión es “inducir, mover, obligar a alguien con razones a creer o hacer algo”⁴⁷.

En el estudio y hechura de políticas las palabras, discursos y pruebas son determinantes en el apoyo o rechazo de la intervención gubernamental. “El argumento es la conexión de los datos y la información con las conclusiones del estudio y su estructura típica será una mezcla compleja de afirmaciones de hechos y evaluaciones subjetivas... la evidencia no es lo mismo que los datos o la

⁴⁶ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición, España, Espasa, 2001.

⁴⁷ *Ibid.*

información. Si una información seleccionada de entre el conjunto disponible e introducida en cierto punto del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación... por lo tanto, los criterios utilizados en la evaluación de la evidencia difieren de los utilizados en la evaluación de los hechos”⁴⁸.

Los analistas de política pública, hacen una labor excepcional en la recolección e interpretación de datos, sistematización de la información y en la definición de lo que se debe considerar como un problema público, pero dejan de lado las palabras, la construcción de un discurso, analizar el ambiente mismo en el que se desarrolla el problema definido metodológicamente. Si un político busca convencer, debe exaltar emociones, debe valerse del uso de figuras retóricas, enunciación de evidencias y valores comunes, acusaciones y presentar sus soluciones como las únicas viables para guiar un asunto público. Las *policies* para integrarse deben articular un discurso, argumentar para persuadir sobre la decisión tomada por parte de la autoridad competente. El binomio se completa cuando la parte técnica operacional se recubre de un discurso, se vuelve tangible, los ciudadanos entienden la lógica y la razón de dicha decisión.

Las políticas públicas generan apoyos por medio de la persuasión, argumentación y las evidencias expuestas por parte de los políticos y tomadores de decisiones, para Cejudo “Las políticas no ocurren en el vacío. Distintos enfoques de análisis explican cómo el proceso de políticas está influido por numerosos factores que le dan forma y contenido , lejos de ser una simple decisión racional basada en la identificación de problemas, la revisión exhaustiva de alternativas, la decisión informada y la implementación sin restricciones, cada política pública esta moldeada por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas, y los valores sociales en juego, se le puede agregar un elemento más, el discurso”⁴⁹.

Si bien se resalta la importancia de la neutralidad en la toma de decisiones y en la integración de las políticas públicas, los problemas difícilmente pueden carecer de algún signo ideológico o una influencia contextual determinada, la pureza de una política se pierde desde el momento mismo del trabajo con actores, de definiciones en las arenas de poder, de los acuerdos y limitaciones de los objetivos, las leyes que limitan la función pública pueden ser un reto a afrontar por parte de los

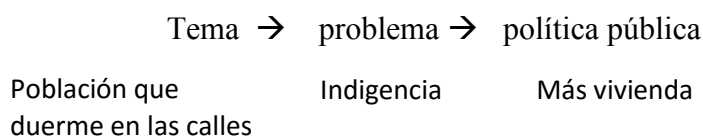
⁴⁸ Majone, Giandomenico, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 45.

⁴⁹ Cejudo, *Op Cit.* 93.

tomadores de decisiones, las instituciones y el ambiente organizacional también modifican las nociones originales de las políticas públicas, ni hablar cuando las decisiones se deben tomar en ambientes políticos y económicos volátiles, todos estos factores en definitiva pueden generar desviaciones sobre lo originalmente presupuestado y agendado, muchas políticas pueden desvanecerse ante estas vicisitudes, la importancia del discurso radica en poder conciliar con las dificultades contextuales.

Un esquema sencillo para la toma de decisiones es el propuesto por Wayne Parsons⁵⁰:

Ilustración 1 Esquema toma de decisiones Wayne Parsons



Este esquema, si bien es sintético sobre el proceso de toma de decisiones, da una idea también sobre la necesidad de argumentos y persuasión para resolver o abordar un problema público, la utilización del lenguaje para conceptualizar un problema debe cuidarse sobre manera, de acuerdo a las palabras seleccionadas para construir un discurso, se generan y transmiten imágenes de cómo se ve el problema.

Se considera entonces que el lenguaje aduce y conduce los futuros comportamientos que debe seguir la política pública, la correcta definición del problema debe sustentarse en datos trabajados en tiempo real y en lenguaje que proyecte el origen del problema y la solución al mismo. “Los discursos responden a un entorno y a las estrategias y recursos de los individuos que promueven y defienden determinados valores y visiones del mundo por medio de argumentos, categorías y conceptos que buscan persuadir, cada discurso refleja la suma de decisiones individuales y las relaciones de poder en cada sociedad. El discurso está lleno de elementos persuasivos y de poder...El discurso de políticas es un conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidos, reproducidos, y transformados en un conjunto de prácticas y por medio de los cuales se da significado a la realidad física y social”⁵¹.

⁵⁰ Parsons, Wayne, Políticas Públicas. Una introducción... *Op. Cit.*119.

⁵¹ Cejudo, *Op Cit.* 97-99.

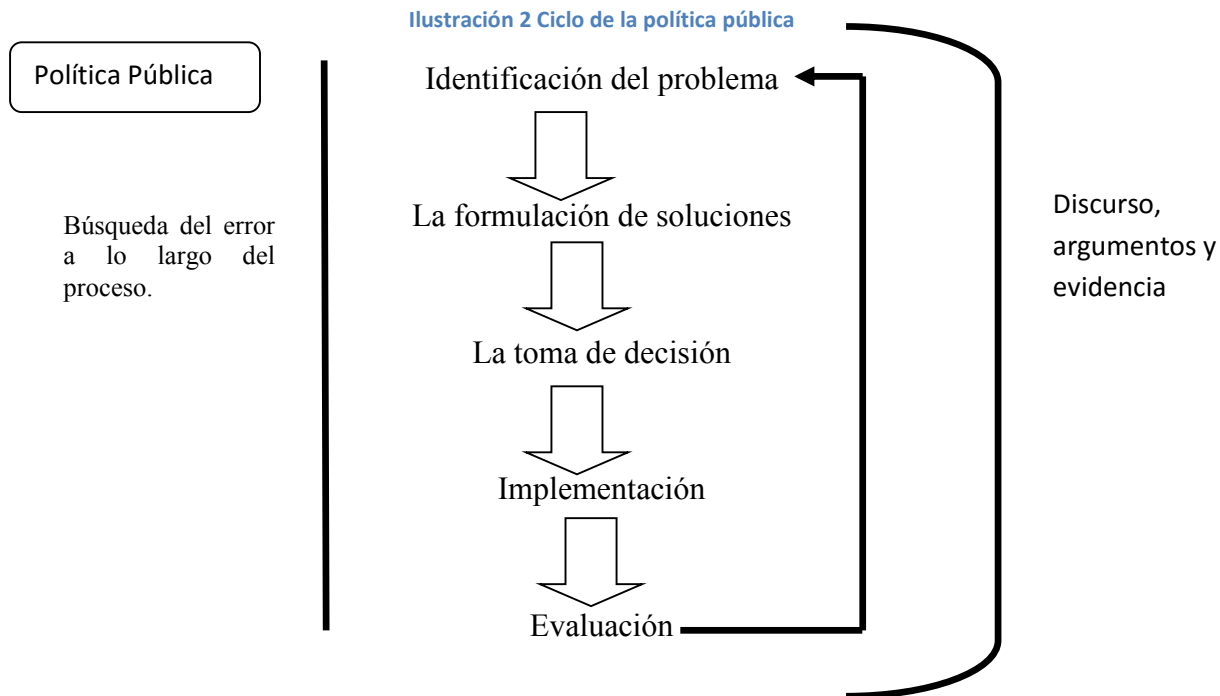
En el apartado correspondiente al problema público, se delimitó que este es una construcción artificial, se necesita de argumentos y evidencias seleccionadas para lograr esta articulación de ideas, conceptos, categorizaciones, guías de acción, soluciones y estrategias; pero no solo delimitar el problema necesita de un argumento conductor, todo el proceso de políticas necesita del discurso de los argumentos y de la persuasión para su andar. Sí bien Landau expresaba que la política es la búsqueda del error a lo largo de todo el proceso, el discurso se inserta en la lógica de prevenir, modificar, adecuar, encauzar, reencauzar, convencer y minimizar los errores que conlleva el proceso de *policies*. Los argumentos en el discurso de políticas son una mezcla compleja de hechos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones que buscan comunicar la decisión y al mismo tiempo justificarla y legitimarla.

Podemos rescatar los siguientes elementos en el discurso aplicado al análisis y hechura de las políticas públicas:

- El discurso se basa en datos, evidencias, imágenes, argumentación, persuasión para la integración y delimitación del problema público y de la misma política pública.
- El discurso en políticas es su parte política.
- El uso de un discurso de políticas es la transformación de información y datos simples en propuestas concretas.
- La persuasión tiene lugar en los discursos que argumentan los derroteros de la acción social.
- Los argumentos en el discurso generan un vínculo entre la percepción de un problema y las soluciones que se proponen.
- El discurso en las políticas se basa en todo momento de herramientas, frases y figuras retóricas así como de dibujar resultados halagadores si se toman las decisiones tal y como las plantea el tomador de decisiones.

El discursos es un arma de doble filo, alejada de una pureza y neutralidad política y metodológica, “En América latina... hay evidencia abundante de actores que utilizan estrategias retóricas asociadas con la inevitabilidad de la globalización y de la urgencia de ciertas reformas para explicar y justificar decisiones impopulares de reforma económica y de prestaciones sociales. El discurso sirve tanto para dar sentido a las reformas como para desviar la culpa, de manera que los políticos no asuman la responsabilidad sino que la asignen a fuerzas externas que no están bajo su control”⁵².

⁵² *Ibid.* 111.



Las políticas públicas no son sólo decisiones, datos, evidencias e instrumentos, no olvidemos que generan significados y argumentos. Para concluir este apartado, el discurso, la argumentación y la persuasión en la política pública, podríamos compararlo con el cemento, el yeso y la pintura en la construcción de una casa; el cemento es esa materia que une y da cohesión a nuestra construcción para que no se caiga o algún fenómeno meteorológico la derribe de un momento a otro y; es yeso y pintura porque cubre asperezas, da forma, proyección e imagen a la fachada de esa construcción.

1.6 Tipologías de políticas.

Para terminar este capítulo analizaremos las tipologías de políticas públicas existentes, si bien son modelos que a la hora de implementarse varían totalmente de lo planeado, nos ayuda para tener una guía de análisis sobre la actuación de los tomadores de decisiones. Existen cuatro tipos de políticas, a continuación se explica cada una de ellas:

1. *Distributivas*: son aquellas políticas en las que se toman decisiones de corto plazo sin considerar la limitación de recursos. Este término se usó por primera vez en el siglo XIX, aunque se extendió hasta incluir la mayoría de las políticas sobre la tierra y las propiedades públicas, de investigación y desarrollo, los servicios en favor de agricultores y empresarios, de trabajadores, los impuestos y

aranceles tradicionales. Las políticas distributivas se caracterizan por la facilidad con que pueden dividirse los recursos y repartirse en pequeñas unidades, o bien por el hecho de que varias personas pueden hacer uso de los bienes, como las carreteras. No implican antagonismo, y en general se satisfacen los reclamos de los grupos más activos y organizados con una mayor desagregación de los beneficios.

2. *Regulatorias*: involucran una decisión previa sobre quién se verá afectado en el corto plazo. Por ejemplo, no es posible otorgar un canal de TV o una ruta aérea a todos los solicitantes. Las decisiones particulares deben ser la aplicación de una regla general y caen por tanto en la normatividad universal de la ley. Los impactos más duraderos de las políticas regulatorias se perciben en la economía, por eso las decisiones regulatorias se acumulan en las ramas sectoriales. Reducen o aumentan las opciones individuales. Implican antagonismo, aunque tienen una duración limitada.

3. *Redistributivas*: incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos, por lo que las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. El objetivo de la política redistributiva es la propiedad, no el uso de la propiedad. El factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible. Por ejemplo, los programas de bienestar social, redistributivos para quienes reciban jubilación sin haber aportado contribución. Aquí los antagonismos son más duraderos

4. *"Constituyentes"*: a partir del carácter coactivo de las políticas, que tiene que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues aumentan o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, aumentan o restringen las opciones de acción privada o pública⁵³

“Una política ofrece un tipo de teoría sobre la cual se erige un reclamo de legitimidad. Con el desarrollo de los modernos sistemas electorales y de partidos en las sociedades industriales, el discurso de las políticas se convirtió en el principal modo a través del cual el electorado participa en política y se relaciona con las elites políticas rivales. Se espera que el político disponga de políticas al igual que se espera que una tienda cuente con mercancías. Las políticas o la plataforma

⁵³ Gordon, Sara, “Formulación de Políticas” *Op Cit.* 198-199.

constituyen la divisa básica del intercambio democrático”⁵⁴. Los modelos o tipología de políticas dan un margen para el estudio de nuestro objeto de estudio, difícilmente encontraremos que la política migratoria en el estado de Veracruz se apegue a uno de estos tipos propuestos, se encontraran elementos de todas en aras de atender el problema público definido por la autoridad.

La política pública en resumen, se entiende como el gobierno tomando decisiones, en ambientes altamente heterogéneos, con limitaciones presupuestales, lidiando con grupos de presión, y encauzando argumentos y evidencias emanadas de los valores del hacedor de programas políticos. En el siguiente capítulo se abordaran los aspectos básicos a considerar en el tema migratorio y en la política migratoria.

⁵⁴ Parsons Wayne, las políticas *Op Cit.* 49.

2. Elementos conceptuales y contextuales en torno a la migración.

2.1 Pobreza y desigualdad en México.

Conceptos centrales en el estudio de la migración para esta investigación son: la pobreza y la desigualdad. En este apartado serán definidos para su posterior comprensión e integración en la política pública de migración veracruzana. También se dará una revisión de los modelos económicos de México durante el siglo XX, mismos que serán vinculados con los conceptos antes mencionados, con la finalidad de tener un panorama de los elementos centrales y contextuales de la migración.

Iniciemos con el concepto pobreza, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua en su definición agrega una serie de calificativos, tales como el necesitado, que no tiene lo necesario para vivir; Infeliz, desdichado, triste; corto de ánimo y espíritu⁵⁵. Si bien la pobreza no es fácil medirla (o que deje satisfechos a estudiosos , investigadores y gente interesada) ni dar una definición que abarque todas sus aristas; por su parte, para el estudio e integración en la agenda de políticas, se deben tomar en cuenta criterios como: la vulnerabilidad, las fallas de mercado y de gobierno en la redistribución y reconfiguración de beneficios, los desequilibrios o desajustes en el modelo económico, las condiciones de desarrollo humano, la infraestructura pública y privada, así como el estudio de los salarios para acceder a una canasta de satisfactores básicos. Con la selección de estos criterios, se puede crear una aproximación de los aspectos relevantes y de definición de la pobreza.

La pobreza se asocia con conceptos como: el bienestar, participación, servicios públicos mínimos, educación, salud, alimentación, felicidad; estos elementos al considerarse valores subjetivos vuelve difícil la medición, de tal suerte que sean utilizadas las políticas para atacar estas situaciones inherentes a los modelos de desarrollo del capital. “La pobreza es un fenómeno general de desarrollo insuficiente, así que se considera a una persona pobre cuando se encuentra en una situación precaria en la que carece de capacidades y/o oportunidades de desarrollo, lo que se manifiesta en situaciones de escasos ingresos, insalubridad, desnutrición y vulnerabilidad a las enfermedades y a las inclemencias del medio ambiente que, por su puesto, inciden negativamente en sus oportunidades de sobrevivir y mejorar su calidad de vida”⁵⁶.

⁵⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, vigésima segunda edición, España 2001. pp. 1214.

⁵⁶ Ayala Espino, José, Economía del sector público mexicano, México, Editorial Esfinge, 2005, pp. 608.

Los gobiernos en aras de optimizar el gasto público y de volverlo más eficiente, toman como variables de la pobreza las siguientes: educación, salud y alimentación; esto como primeros elemento a atender y vinculándolos con la vulnerabilidad, en un segundo piso se agrega la vivienda de calidad. “La pobreza no es homogénea se puede hacer una subdivisión de esta en dos tipos la extrema y la moderada. Los pobres extremos son las personas que no tienen un nivel de nutrición suficiente, lo cual influye en un desempeño físico y mental deficiente que no les permite participar en el mercado de trabajo ni en actividades tendientes a superar su situación, como la educación. La condición de pobreza extrema impide cualquier movilidad social, nacen y mueren en pobreza extrema”⁵⁷.

“La pobreza puede tener como origen la carencia de ingresos, ausencia de mecanismos de protección social, políticas económicas concentradoras del ingreso y excluyentes de amplios sectores de la sociedad, deficiencia institucional en la prestación de servicios básicos de educación, salud, alimentación y vivienda, entre otros”⁵⁸. Los gobiernos en aras de implementar una política de ataque a la pobreza, deben aislar los elementos o tendencias más sensibles del problema para generar una postura y respuesta institucional factible y racional, apegado a criterios de eficiencia y de no romper con el orden vigente.

La pobreza es considerada un caldo de cultivo para conductas indeseables, un país con marcada pobreza es desigual, la polarización entre personas que gozan de lo superfluo y las que carecen de lo estricto, es sinónimo de un gobierno que no labora en mejorar las condiciones materiales de su sociedad, por ende no es un gobierno ilustrado o es rebasado en sus funciones institucionales. La migración es una faceta vinculada a la pobreza, al existir: desintegración familiar, vulnerabilidad social y exclusión.

Ahora bien, la pobreza puede generar movilidad social, pero no es del todo determinante en el aumento de la migración en determinada entidad, esto ya lo veremos cuando nos adentremos en el estudio de caso.

⁵⁷ *Ibid.* 609.

⁵⁸ Antonio Miguel, Rubén, Claudia Ramírez Sánchez, “Pobreza y desigualdad en México”, en Cambio estructural de la economía mexicana, Carlos Javier Cabrera Adame Coordinador, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2006, pp. 140.

La pobreza se considera un asunto público, pero también de carácter ético. Implica la pobreza una devaluación de la persona, para su posterior criminalización o su culpabilidad de los males de una nación, sin duda esto es parte de los mitos del problema, la realidad apunta a un escenario de desigualdad, “La última encíclica de la iglesia católica reconoce que 20% más rico de la población mundial tiene más del 80% del producto bruto., el comercio, las exportaciones, las inversiones y más del 90% del crédito. El 20% más pobre menos del 1%. La desigualdad en la distribución de los ingresos pasó de 30 a 1 en 1960 a 74 a 1 en 1997 y ha seguido aumentando. Países nórdicos y asiáticos han invertido en educación y salud”⁵⁹.

- La pobreza no es neutra, mata y enferma.
- El desempleo es mucho más que un tema económico, también lo es psicológico.
- Se genera discriminación a la situación de pobre.
- La pobreza no es un tema individual, es colectivo.
- La pobreza es evitable, aunque se carezca de grandes recursos, debe invertirse en educación, salud, alimentación.
- La pobreza vuelve invisible a la gente que la carece. Se mimetizan con el ambiente⁶⁰.

Una sociedad con niveles asimétricos en la distribución del ingreso, es una sociedad desigual, el crecimiento y el desarrollo se vuelven condiciones necesarias para una sociedad más equitativa, pero los resultados muchas veces difieren de lo planeado. “la desigualdad se concibe como un problema ético y de justicia derivados de políticas que promueven la concentración de la riqueza cuya medición se realiza en términos relativos. En tanto, la pobreza se explica de una posición ética y moral, que viven y padecen de forma directa las personas y las familias, con desnutrición, analfabetismo, hacinamiento, etcétera, lo cual les ocasiona problemas en su desenvolvimiento físico y mental y limita las posibilidades de desarrollo de capacidades, se mide y cuantifica en términos absolutos derivado del estatus real de las personas y familias”⁶¹

La revisión histórica de México en su bicentenario, es pertinente, para dar cuenta sobre los problemas sociales que el gobierno ha tenido que abordar por medio de la implementación de diversas políticas, la desigualdad y la pobreza acompañan a nuestro país en estos dos siglos, con

⁵⁹ Kilksberg, Bernardo, Escándalos éticos, Buenos Aires Argentina, Temas Grupo Editorial, 2011, pp. 53.

⁶⁰ *Ibid* 61-63.

⁶¹ Antonio, Miguel, “pobreza y desigualdad”, *op.cit.* 138-139.

momentos álgidos en sus cifras y otros de atenuación. En el siglo XX, se refleja la preocupación de administrar un país con menor desigualdad, con vocación industrial, moderno y vinculado a la economía global.

A partir de los años treinta del siglo pasado, una vez pacificado el país después del movimiento revolucionario, se da paso a la creación de instituciones políticas, sociales y económicas, para dar una imagen de modernidad, primeramente, en lo político se creó un régimen que aglutinara a las facciones revolucionarias, sectores obreros, campesinos, populares y militares. El Banco de México fue creado para regular la emisión y circulante de moneda, buscando el correcto desarrollo económico nacional. La reforma agraria, fue una política que intentó remediar los problemas en el campo mexicano y hacer válidas las demandas de la Revolución Mexicana. La política de industrialización, se consideró que delinearía el proyecto nacional hacia un escenario de justicia, prosperidad y superación de la pobreza. El nuevo modelo económico basado en la sustitución de importaciones, crecimiento al interior y estímulo de una economía mixta darían ese perfil para superar la situación precaria de la población.

Desde inicios del siglo XX, las políticas gubernamentales se abocaron a la creación de un Estado fuerte, capaz de guiar el desarrollo económico, e intentar acabar con la desigualdad heredada por 300 años de colonialismo, inestabilidad decimonónica, y el porfiriato.

De 1920-1934; es el periodo de transición para terminar el movimiento armado, se busca reorganizar al Estado, su aparato administrativo y legal interno y sus relaciones exteriores. En la década de 1920, se dan a la tarea de formar múltiples organizaciones públicas para atender las necesidades administrativas del Estado, que perfila mayores capacidades y necesidades de intervención, estos 14 años se subdividen a su vez en dos periodos: uno de crecimiento y definición estratégica 1920-1927 y; de depresión a partir de 1928, influida por la crisis internacional. Para que el Estado cumpla con sus tareas y reivindicaciones, necesitaba mayores atribuciones y capacidades de gestión, para esto amplió sus relaciones con la sociedad, grupos sociales y agentes económicos.

1934-1940; El Cardenismo se rige por la hechura y apego al Plan Sexenal, se da un marcado impulso al desarrollo nacional, las fuerzas sociales son movilizadas para alcanzar la modernidad y romper la dependencia de los latifundios. Obreros y campesinos adquieren un papel determinante

en la política de masas y se da un mayor apoyo al Estado, el Ejército pierde fuerza, se crea el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), para dar cauce a la organización de las fuerzas políticas nacionales. Crece el gasto público y se diversifica a favor de un gasto social, se realizan inversiones masivas de infraestructura que apoyaron el crecimiento económico.

1940- 1954; Luego de un largo periodo de inestabilidad, México entra al mundo de la modernidad al abrazar una política decisiva en el curso nacional, “la industrialización”, gracias a esto se entró en la dinámica de un crecimiento acelerado, factores coyunturales como la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de manufacturas y de alimentos, trajo consigo un desarrollo nacional sin precedentes, el mercado interno se diversificó. El desarrollo económico dependió de la intervención estatal por medio del gasto público; se reduce la dependencia exterior de mercancías (sustitución de importaciones), como resultado, se busca crear nuevas industrias y la modernización agrícola.

A partir de los años cuarenta, la sustitución de importaciones se ejecutó, gracias a la industrialización, se logran producir bienes intermedios, de consumo durable y de capital. La agricultura aumento sus exportaciones. Crecieron los sectores de la construcción, energético y de siderurgia. La industria se vio favorecida por el papel de Nacional Financiera. El gasto público se incrementó en actividades vinculadas a los sectores de comunicaciones, educación y salubridad. Si bien se fortaleció la economía en estos años y se delineó un nuevo modelo de desarrollo, la desigualdad y la pobreza no disminuyeron, por el contrario, en estos años es donde encontramos el punto de inflexión para el acelerado flujo migratorio entre México y los Estados Unidos, debido a los factores mencionados como lo son la pobreza y la desigualdad.

1954-1970. En este periodo se da prioridad al capital extranjero, se establecen metas de crecimiento acelerado con estabilidad de precios, el gasto público y la inversión pública se destina solo a áreas productivas básicas (energéticos) y se continúa con la creación de infraestructura. La idea de apoyar la inversión privada trajo consigo déficit. El Producto Interno Bruto creció a un ritmo del 6 % anual, se siguió favoreciendo al sector industrial, debido a la continuidad del modelo basado en la sustitución de importaciones. Las empresas transnacionales se ubicaron en las ramas más dinámicas y lucrativas de ese periodo en especial las manufacturas. Este periodo fue conocido como “desarrollo estabilizador”.

1970-1982; Durante los años setenta, el modelo económico fue conocido como “Desarrollo compartido”, se da pie a la disminución de la inversión privada, se incrementó el déficit y endeudamiento público, y la atenuación de la crisis agrícola. Durante esta década se pasa a depender del ahorro externo y la venta del petróleo, se dice adiós a la autonomía financiera, es una década donde se crean los fideicomisos, y se rescatan empresas con dinero público en aras de rescatar y conservar empleos.

1982-1988; Este último periodo, marcado tuvo como características: el fin del proyecto nacionalista de la revolución y; el replanteamiento de las nuevas funciones del Estado mexicano, se apuesta por cuidar las variables macroeconómicas. El redimensionamiento del Estado se manifiesta en la disminución del sector público, por medio de la desregulación y de la privatización; el presupuesto público dejará de ser el motor que impulse el desarrollo, la paradoja a la que se enfrentan esos gobiernos, es la de combatir las variables macro, haciendo latente la desigualdad social y la pobreza.

A partir de 1982, se empieza a trabajar en mejorar las variables macroeconómicas, se abre la economía a los mercados globales, se incrementan los precios de los servicios que presta el sector público, se ajusta el Impuesto al Valor Agregado (IVA), se busca la disminución anual del gasto público, la política de desaparición, fusión, extinción o venta de paraestatales es un signo muy común de este redimensionamiento de la vida estatal; se liberaliza la banca; el PIB prácticamente no creció de 1982 a 1988. “En este periodo se procede a reducir el aparato administrativo paraestatal, de 1214, 765 se habían desincorporado, 258 eran liquidadas, 135 extintas, 78 fusionadas, 28 transferidas y 218 estaban a la venta (de las cuales 60 fueron creadas por el sector público, 120 originalmente eran privadas, y 38 el estado tenía participación minoritaria) en el año de 1988. Con esto el Estado se retira de la economía y de la dotación de bienes y servicios, con la venta de estas, se logra obtener un 2.9% del déficit público de 1987”⁶².

De 1988 a 1994, los objetivos fueron restablecer el balance macroeconómico, por medio de la reducción del tamaño en el sector público, mejoramiento de la infraestructura en salud y educación, así nace el programa nacional de solidaridad, se acelera la liberalización comercial y las

⁶² Rives Sánchez, Roberto, La administración pública de México en su bicentenario, México, Editorial FUNDAP, 2009.

desregulaciones de actividades productivas (telecomunicaciones, tenencia de la tierra) en aras de atraer la inversión extranjera y nacional. Se sigue con la privatización. Para finales de los años noventa destaca la descentralización del gasto público, la federalización de servicios y funciones como la educación, la salud, para este propósito se da la creación de ramos administrativos, como lo son el 28 y 33, también surgen organismos gubernamentales con autonomía, tal es el caso del Banco de México y el Instituto Federal Electoral (IFE). Se implementaron programas de rescate a la banca y deudores. El modelo de producción deja de ser la industrialización y ahora se tiene un modelo conocido como maquila, donde las grandes corporaciones solo vienen a ensamblar a México sus productos. Si bien se crearon suficientes empleos bajo este esquema, los inconvenientes son mayores, al considerarse que las maquilas no generan arraigo en la localidad de origen, al encontrarse supeditadas a los vaivenes de la oferta y demanda, estas se desplazan a donde la mano de obra es más barata. Otro factor negativo para el país, implica que las maquiladoras no se encadenan con el resto de los procesos productivos dentro de la economía nacional.

La primera década del siglo XXI, pasó del encanto al desencanto, de la transición partidista a las crisis institucionales, de legitimidad, de gestión y sobre todo, de profundización de la pobreza y la desigualdad. A pesar de los esfuerzos por parte de los gobiernos y sus gestiones por procurar mejores condiciones de la sociedad, los modelos implementados han polarizado la distribución del ingreso, las condiciones materiales de numerosos sectores y personas no han mejorado, esto genera comportamientos no aceptables socialmente, tal es el caso de la delincuencia, la economía informal, la deserción escolar, el abandono de actividades productivas y el incremento de la migración, en el siguiente apartado se analizará cómo se ha dibujado la movilidad social en nuestro país.

2.2 Migración y Política migratoria (aproximación conceptual).

La migración como fenómeno no es reciente, la historia misma de la humanidad se ha desarrollado en un continuo flujo hacia nuevas latitudes en búsqueda de mejoras en la calidad de vida. Con el nacimiento de los Estados nacionales, el cuidado de las fronteras se volvió importante, no obstante la actividad humana migratoria no se frena. En la actualidad se cuestiona los paradigmas de la globalización en cuanto al libre tránsito de capitales y mercancías, pero no de personas. Ante estos nuevos retos y desafíos, los gobiernos tratan de controlar o incidir en las migraciones, para este objetivo se recurre al uso de las políticas públicas.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), considera que la migración “es el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica a otra, a través de fronteras administrativas o políticas, que desean establecerse definitivamente o temporalmente en un lugar distinto a su lugar de origen”⁶³.

La migración no escapa como objeto de estudio de las políticas públicas, “durante la última década del siglo XX, los flujos migratorios latinoamericanos presentaron una serie de cambios y una clara tendencia creciente de emigración generalizada hacia los Estados Unidos y Europa. Esta tendencia está directamente asociada a la limitada capacidad de los países de la región para generar puestos de trabajo productivos, a los crecientes niveles de desempleo, a la concentración del trabajo en el sector informal y a una profundización de la brecha de ingresos... Dichas migraciones habrían estado determinadas en mayor medida por otras causas, tales como: el desplazamiento de la población, producto de procesos de exclusión social y política; el establecimiento de modalidades de producción y consumo que van en detrimento del ecosistema; reformas institucionales que modificaron el papel del Estado como generador de empleos, proveedor de servicios y regulador de los mercados, lo cual ha incidido sobre las condiciones de vida, trabajo y reproducción de la población; la flexibilización laboral y sus efectos en las condiciones de los mercados de trabajo, y la reducción de las distancias geográficas en términos culturales, como efecto de la globalización”⁶⁴.

En México la migración no es tema nuevo, su atención como tarea de gobierno se logra ubicar en los primeros años del siglo XX, y como tema de política pública es a partir de los años 40, en el último tercio del siglo es donde cobra mayor fuerza su estudio y repercusiones. A pesar de los esfuerzos realizados en centros de investigación para comprender este fenómeno, no se traduce esto en mejores políticas para la población migrante de este país.

Desde hace 30 años, México experimenta una contracción del sector público en la economía, cambios en los mecanismos de redistribución social al pasar de directrices sociales de corte

⁶³ <http://www.oim.org.co/conceptos-generales-sobre-migracion.html> (febrero 2015)

⁶⁴ Mármore Lelio, “Causas, tendencias y políticas migratorias en América Latina en la última década: México y América Central” en Derechos humanos y flujos migratorios en las fronteras de México, México; Secretaría de Relaciones Exteriores, Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 5-7.

universal a otras de carácter focalizado, todo esto resultado de las políticas de ajuste macroeconómico acaecidas desde 1982. Si bien fueron un éxito para subsanar las condiciones económicas de inestabilidad y crisis ocurridas durante los años ochenta y noventa, hoy en día el modelo muestra un claro agotamiento, se genera un descontento en la colectividad por limitar el desarrollo y provocar la polarización de la riqueza.

La complejidad del mundo globalizado e interdependiente, aunado a las necesidades humanas básicas⁶⁵ y creadas⁶⁶, provoca que los individuos y las comunidades busquen satisfacerlas, al grado tal de dejar su localidad de origen y aventurarse en otra entidad o país. La migración sí bien ocurre cuando los satisfactores mínimos de bienestar no son alcanzados, también existe el efecto demostración, donde se busca en la lejanía la canasta de bienes y servicios que no se pueden adquirir en la nación a la que pertenece un individuo.

La migración se entiende como todo desplazamiento humano, obedeciendo a cuestiones tanto económicas, políticas, sociales y culturales. Una primera aproximación al concepto se puede localizar en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, dos acepciones son interesantes en este tenor: Acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él; Desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales⁶⁷. Si bien a estas definiciones se le pueden agregar mayores elementos como en el caso de utilizar un tesoro, así encontramos otros conceptos que acompañan a la migración, por ejemplo: emigración, inmigración, éxodo, desplazamiento, expatriación, marcha, huida.

En el transcurso de la investigación lograremos ubicar dos momentos o causas de la migración: la primera obedece a la orden de las necesidades básicas, que no se pueden satisfacer en el lugar de origen; la segunda causa es debido a mejorar las situaciones materiales o asimilar un estilo de vida diferente al de la localidad, se busca adquirir aparatos, mejoras en la habitación, forjar un capital. Mientras en el primer caso la motivación es la necesidad y la aparente falta de oportunidades en la localidad, la segunda vertiente de la migración no necesariamente se puede circunscribir a razones de carencia.

⁶⁵ Educación, salud, alimentación, vestido, vivienda, son los satisfactores básicos o estrictos del ser humano.

⁶⁶ Bienes materiales superfluos de comodidad o status.

⁶⁷ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, vigésima segunda edición, España, Espasa, 2001.

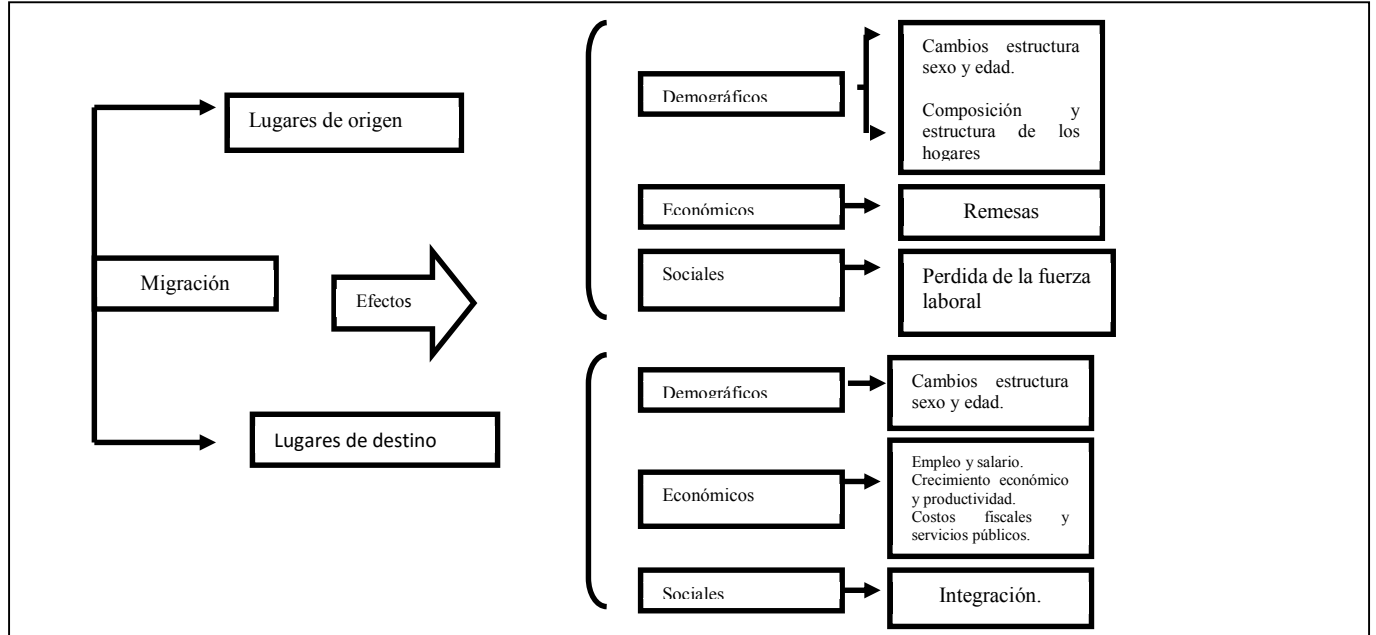
Tal y como lo argumenta Pérez Monterrosas, la movilidad social no se limita exclusivamente a la carencia, “en el fenómeno migratorio inciden múltiples variables, por ello es multidimensional y multicasual. En un principio, las causas estructurales y económicas influyeron en la toma de decisiones de los norteros, sin embargo, con el tiempo los factores no económicos han jugado un papel primordial. En la propagación del fenómeno han influido también la revolución de las aspiraciones, la búsqueda de nuevas formas de vida y expectativas que solo se pueden realizar trabajando en ciudades con mayor capacidad de generar riqueza, (en el caso de México esto es emigrando hacia los Estados Unidos), la diferencia salarial entre ambos países y la maduración de las redes sociales que multiplican y sostienen la migración. Con el paso de los años la migración se ha vuelto una práctica vital que se hereda de generación en generación, dando origen a una cultura específica, con actitudes tradicionales y costumbres que forman parte de la vida y que se aprenden desde la niñez. Pareciera que la migración laboral a Norteamérica, como cualquier otra actividad económica está orientada socialmente”⁶⁸.

A partir de estas nociones, se puede construir una definición más elaborada sobre lo que es migración y su implicación en el estudio de las políticas públicas, sin dejar de lado el contexto social de cada nación o entidad. Un criterio que se debe tomar en cuenta en la migración, es tratar de adelantarse a los problemas. “Las consecuencias de la migración en las regiones de origen son muchas y variadas. Éstas dependen de la magnitud y modalidades de la migración, el perfil demográfico regional y las características de las personas que conforman los flujos migratorios. Estos efectos no se refieren únicamente a la alteración de las estructuras demográficas, sino también a la modificación de las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales, las cuales tienen a su vez repercusiones a nivel personal y familiar”⁶⁹. Considerando lo multidimensional, la migración debe considerar un sin fin de factores para la integración de una política pública, el Consejo Nacional de Población establece los siguientes criterios (**Ilustración 3**) a tener en cuenta en los flujos humanos.

⁶⁸ Pérez Monterrosas, Mario, Las redes sociales en la migración emergente de Veracruz en los Estados Unidos, Migraciones internacionales, enero-junio, año/ vol.2, número 001, en Tijuana México, Colegio de la Frontera Norte, 2003. <http://www.colef.mx/migracionesinternacionales/revistas/MI04/n04-136-160.pdf> (enero 2011)

⁶⁹ Índices de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos 2010, Consejo Nacional de Población 2010, pp 21. http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010 (marzo 2012)

Ilustración 3 Efectos de la migración



Elaboración propia, con base en: Índices de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos, México, 2010, Consejo Nacional de Población 2010
http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/Efectos.pdf (abril 2011)

Los factores señalados en la **Ilustración 3**, permiten considerar una serie de elementos para la articulación de una política pública de migración bilateral, entre gobiernos nacionales, además de servir de referencia para los gobiernos de las entidades federativas. Cada uno de estos elementos, genera pautas para la creación de estudios, programas o estrategias específicas para atender el flujo migratorio en determinada entidad, así como la forma de canalizarlo institucionalmente y sobre todo, cuales son los elementos que deben esperar solución inmediata (se recurre a la utilización de la agenda institucional).

Al establecer los objetivos y alcances, se debe definir el objeto de intervención, así como los contenidos de la política migratoria, así como los límites de la actuación de las autoridades ante el flujo de personas. Se debe buscar el objetivo de la política migratoria, el cual consiste en entender, calificar, cualificar, en algunos casos modificar la intensidad u orientar los flujos migratorios, atendiendo a los propósitos de reordenar el desarrollo regional y la distribución de la población

para fortalecer y ampliar las bases de desarrollo y organización social del país⁷⁰. Para esto se basa en tres vertientes o programas para lograrlo:

- 1) Programa de retención: por medio de esfuerzos intersectoriales de la economía, se retiene a la población más propensa a emigrar;
- 2) Programa de reorientación: se guían los flujos migrantes hacia entidades con capacidad productiva para absorber a los migrantes.
- 3) Programa de reubicación: busca disminuir y descentralizar la población de las zonas periféricas de las ciudades con mayor aglomeración.

En un mundo globalizado, el Estado no pierde fuerza ni es ajeno al proceso de aglutinación de las fuerzas económicas y políticas, sigue siendo participe en la elaboración e implementación de políticas, en este caso, la migratoria, a continuación (**Tabla 2**) se enuncian cuatro esquemas de actuación estatal en migración.

⁷⁰ Vid. Brito Velázquez, Enrique, La experiencia en México en políticas de población, México, Consejo Nacional de Población, 1977.

Tabla 2 Tipologías de política migratoria

Esquema	Contenido.	Países.	Formula.
<i>Integración económica promotora del desarrollo de los países exportadores de fuerza de trabajo.</i>	En un contexto de integración económica regional no asimétrica que promueve esquemas de cooperación que redundan en el desarrollo de los países menos desarrollados con fondos suplementarios, los países exportadores de mano de obra además de resolver en alto grado sus rezagos socioeconómicos pasan de ser exportadores de fuerza de trabajo migrante a receptores de inmigrantes provenientes de zonas externas al bloque regional.	Es el caso de países como España, Portugal, Irlanda e Italia en el contexto de la Unión Europea (UE) (Wihtol de Wenden, 1999). No obstante, cabe acotar que en la experiencia de la UE también se registran relaciones de integración asimétrica con países extracomunitarios asociadas a fuertes olas de inmigración indocumentada bajo esquemas de precarización laboral.	Integración económica _ Desarrollo nacional _ Reconversión del flujo migratorio
<i>Gestión estatal del desarrollo en países exportadores de fuerza de trabajo.</i>	. El Estado diseña una estrategia de desarrollo nacional con un fuerte sustento en educación y formación de recursos humanos de alto nivel, innovación científico-tecnológica e inversión pública y privada en áreas estratégicas (Amsden, 1989; Kim, 2000). Como resultado, a medida que avanza el proceso de desarrollo endógeno con proyección hacia el mercado mundial, el problema de la migración se resuelve cuando el país emisor pasa a país receptor de migrantes,	Corea del sur.	Gestión estatal _ Desarrollo nacional _ Contención de la migración _ Inmigración
<i>Inversión de los migrantes en sus lugares de origen.</i>	Los migrantes empresarios o científicos canalizan sus recursos y conocimientos bajo la forma de inversión a sus países de origen para crear empresas vinculadas al crecimiento económico impulsado por el Estado (como ocurre en China) o para aprovechar los recursos humanos altamente calificados (como en India) (Faist, 2005).	China, India.	<i>Gestión estatal del desarrollo _ Atracción de inversión de migrantes _ Control de la migración y, en el otro caso: Formación de recursos humanos de alto nivel _ Fuga de cerebros _ Inversión _ Aprovechamiento de capacidades (brain drain _ brain gain)</i>
<i>Desarrollo basado en las remesas.</i>	La mayoría de los países exportadores de fuerza de trabajo no disponen de un proyecto de desarrollo nacional y, en contrapartida, hacen descansar ciertas expectativas de desarrollo —particularmente en el plano local o regional— en la contribución de los migrantes a través de las remesas. Estos mismos recursos, a nivel macro, constituyen <i>i)</i> una fuente de ingreso externo que abona a las cuentas nacionales y <i>ii)</i> un soporte de la estabilidad social, al mitigar la pobreza y la marginación y abrir una válvula de escape frente a las limitaciones de los mercados laborales locales, regionales y nacionales (RIMyD, 2005).	México, El Salvador, Filipinas y Marruecos, en realidad constituye una perversión de la noción de desarrollo sin perspectiva de futuro:	<i>Migración _ Remesas _ “Estabilidad socioeconómica” _ Profundización del subdesarrollo _ Crecimiento de asimetrías entre países emisores y receptores _ Más migración _ Más dependencia de las remesas.</i>

Elaboración propia con información de: Delgado Wise, Raúl, *et al*, Dimensiones críticas de la problemática de la migración y el desarrollo en México, Revista Theomai, Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, Argentina, 2006. pp. 123-124. <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO14/ArtLongoria.pdf> (febrero 2011). Para el caso mexicano la política se basa en el establecimiento de mecanismos de defensa de los emigrantes y transmigrantes, se profundizará en los siguientes capítulos.

Una política migratoria puede entenderse como el control de grupos de personas que entran o salen de un país, que determinado gobierno aliente la migración no significa que desregule este fenómeno o renuncie a su tarea de buscar la satisfacción del interés general. La implementación de estas directrices gubernamentales debe buscar la defensa de los derechos de los migrantes y su familia en el país receptor y en el propio respectivamente, la conducción de los flujos migratorios a través de sus instituciones según convenga al interés nacional o local (en este caso Veracruz), la inserción laboral de este sector, anticipar los posibles cambios en la estructura poblacional, entre otros factores⁷¹.

Se señala que para el caso mexicano, contrario a los que se logra percibir, “implícitamente existe una política en materia de migración, cuando menos desde la década de 1940. Ciertos ángulos son ya públicamente defendidos por el gobierno, como la protección a migrantes, la facilitación del flujo de remesas y la inevitabilidad del fenómeno. Aunque evidentes, sus aristas más problemáticas, como el ser válvula de escape y sus consecuencias más dolorosas, como la disolución social, las muertes y la violación de los derechos de los migrantes, se mantienen todavía fuera de los reflectores”⁷².

No se debe vincular el fenómeno de migración como algo que solo recae en el país emisor, “la migración entre México y Estados Unidos no es un problema unilateral, entre ambos países se genera un mercado de mano de obra, toda demanda crea su propia oferta se puede resumir en este fenómeno. Existen importantes factores de atracción para los migrantes mexicanos, entre ellos: 1) las enormes diferencias en el ingreso por un trabajo similar en México y Estados Unidos; 2) la necesidad de generación de remesas para sostener a sus familias; 3) la existencia de redes sociales que facilitan la migración; 4) el envejecimiento de la población económicamente activa en Estados Unidos y, finalmente, 5) la oferta relativamente limitada de trabajadores no especializados en la economía estadounidense”⁷³.

⁷¹ Vid. Organización Internacional para las Migraciones, Las migraciones internacionales: Análisis y perspectivas para una política migratoria, Documento de trabajo #2, Santiago de Chile, 2003.

⁷² Schiavon, Jorge, “La migración México-Estados Unidos: entre intereses, simulaciones y opciones reales de política” en Perspectivas migratorias, un análisis interdisciplinario de la migración internacional, Jorge Durand y Jorge A. Schiavon editores, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010. P. 227.

⁷³ *Ibid.* 238.

Se entiende entonces, que en la política migratoria, el Estado debe tener un alto protagonismo, tanto para regular los flujos, generar desarrollo en las comunidades expulsoras y sobre todo, proteger a los migrantes; su mayor o menor injerencia por parte de la autoridad, determinaran los cursos de acción y el tipo de respuesta institucional que se va a implementar. En el ámbito local, los gobiernos estatales deben tener un marcado protagonismo en el manejo de la política migratoria, la figura del gobernador se debe volver determinante en el manejo de la diplomacia local, firma de convenios e interlocución entre los migrantes y las diásporas.

Para el análisis de política pública, el tema migratorio debe plantearse en las siguientes dimensiones y/o variables:

Sustento
legal.

- Ayuda a los que se van (emigrantes).
- Ayuda a los que vienen a trabajar a un estado o localidad (inmigrantes).
- Ayuda a los migrantes de paso en la localidad. (se ubican a los centroamericanos que ocupan a México como trampolín para llegar a los Estados Unidos).

Ahora bien, debemos explicar cada una de estas dimensiones y/o variables propuestas para su mejor comprensión. “Ayuda a los que se van”, una política migratoria debe atender a las personas que parten hacia otra entidad en búsqueda de mejores expectativas de vida, aunque el fenómeno sea complejo de explicar, el peso mayor de la *policie* recae en este rubro. Se debe considerar lo siguiente:

- Elaboración de investigaciones para identificar las causas de la migración en la entidad.
- Implementación de programas sociales y/o asistenciales para evitar en la medida de lo posible la emigración.
- Creación de un organismo gubernamental, que ayude al manejo de datos y programas públicos migratorios.
- Ayuda consular, legal, administrativa y humanitaria para los emigrantes.
- Defensa de los derechos humanos de los migrantes.
- Programas de acercamiento entre la autoridad, los migrantes y diásporas.
- Ayuda a grupos vulnerables y comunidades con mayor grado migratorio.
- Vinculaciones con las localidades receptoras de migrantes.
- Estructuración de políticas sectoriales e intersectoriales en pro del migrante (salud, educación, alimentación).

- Creación de capital social, para mejorar las condiciones de las diásporas y de las comunidades receptoras.
- Vinculación política y administrativa con los migrantes.
- Figuras de representación de los migrantes, no solo el voto.

Los puntos mencionados, integran de manera amplia el contenido de una política migratoria para atender a los emigrantes. El desglose de cada uno de estos es tarea fundamental de los gobiernos, buscando protagonismo en la integración de la agenda migratoria. Ahora bien es importante atender a los que vienen (inmigrantes) a la localidad a trabajar; en Veracruz este fenómeno es decreciente, las otrora industrias exitosas de la entidad como lo fueron: el café, la caña de azúcar, los cítricos y la actividad petrolera, demandaban un gran número de trabajadores.

Los siguientes elementos se proponen para la integración de una política migratoria en su vertiente de inmigración.

- Facilitar el libre movimiento de las personas que llegan a los centros de trabajo.
- Integrar a los inmigrantes al sistema de salud local, monitorearlos y evaluar su estado clínico.
- Vinculación con las localidades expulsoras.
- Defensa de los derechos humanos de los inmigrantes.

Finalmente, un fenómeno a veces olvidado u obviado en la migración, implica utilizar una localidad como trampolín para llegar al centro de atracción de mano de obra, en Veracruz ocurre esto, los migrantes centroamericanos ocupan a esta entidad federativa como paso hacia los Estados Unidos. De cualquier forma, el gobierno no puede hacer caso omiso a esta realidad y debe pronunciarse en el siguiente tenor.

- Protección de los migrantes, en cuanto a sus derechos humanos.
- Un sistema de vigilancia y orientación en su travesía, alejada de represión.
- Control en los flujos, nacionalidad y pretensiones de su estancia en la localidad.
- En la medida de lo posible atención médica, legal y consular.

En suma, estos son los tópicos que se proponen para abordar una política migratoria amplia, recordando que cada gobierno imprimirá su sello o adaptará a sus muy peculiares necesidades

políticas y administrativas. Ahora bien, pasaremos a abundar sobre el componente de la política migratoria en lo local.

2.3 Migración en México.

La migración entre México y los Estados Unidos es una constante en 200 años, el flujo de personas se incrementa según las coyunturas que presenta cada país –ya sea por guerras, desarrollo económico, políticas de colonización, persecuciones políticas, inclusive de enfermedades- el desarrollo e implementación de programas migratorios entre ambas naciones, tiene su origen en materia laboral, en tiempos de la segunda guerra mundial. En los años 40 del siglo XX, la injerencia de los gobiernos se vuelve determinante en el futuro de la migración.

El fenómeno migratorio en México hacia los estados Unidos puede analizarse desde las siguientes perspectivas:

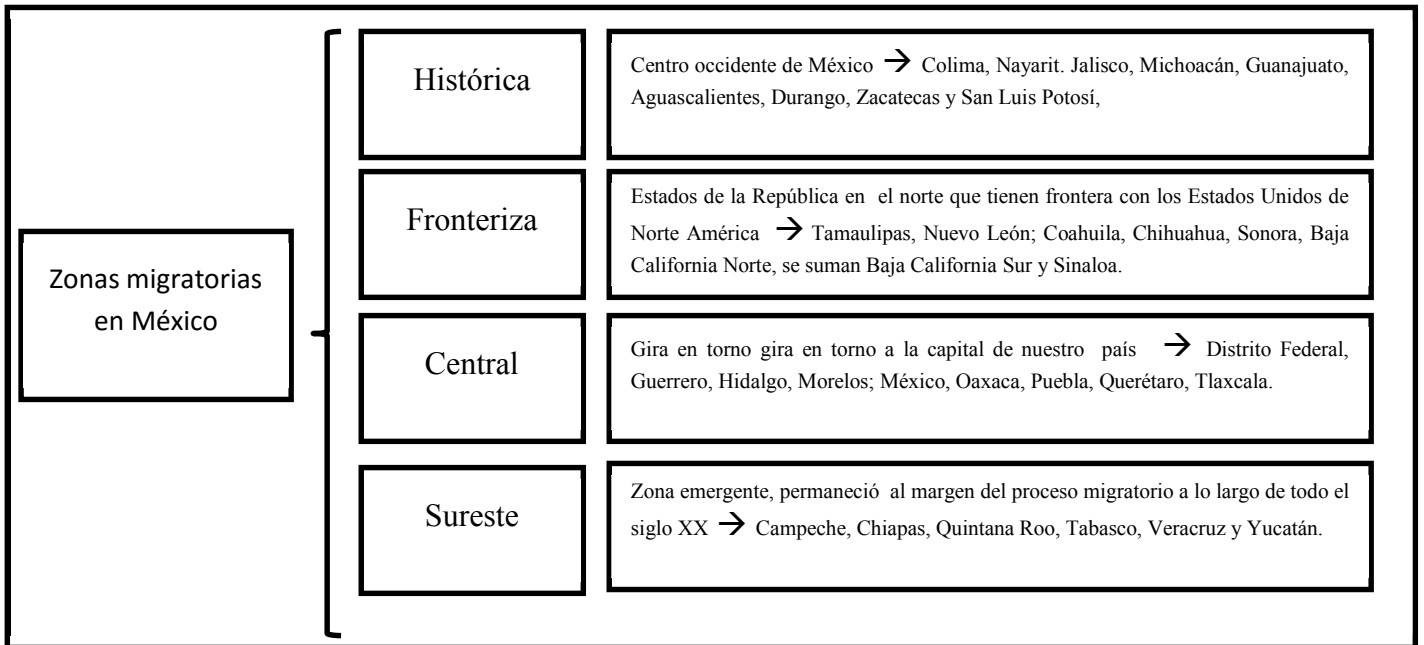
- Su evolución geográfica.
- Su evolución cronológica. En esta convergen dos variables.
 - Factores económicos de ambos países.
 - La temporalidad de la migración.

El esquema de análisis propuesto, da un panorama amplio sobre el proceso migratorio entre México y los Estados Unidos, su pertinencia genera elementos cognitivos importantes, para su posterior abordaje metodológico mediante el uso de las políticas públicas.

2.3.1 Evolución de la migración en México. En su aspecto territorial y cronológico.

La migración en México no ha sido uniforme, ni homogénea para todo el país, ni en todos los estados de la república. Tampoco la posición geográfica influye en los desplazamientos. Se han delineado 4 zonas expulsoras que a lo largo del siglo XX han ido cobrando importancia y realce en el estudio de la movilidad de connacionales: Tradicional, Fronteriza, Central y Sureste.

Ilustración 4 Evolución territorial de la emigración de México hacia los Estados Unidos en el siglo XX



Elaboración propia con información de Durand, Jorge, “Origen y destino de una migración centenaria” en El país transnacional, migración mexicana y cambio social a través de la frontera, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Migración, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

El orden propuesto (**Ilustración 4**) de estas zonas, obedece a su desarrollo histórico y geográfico a lo largo del siglo XX. Destaca el hecho de que la zona fronteriza no es la primera en integrarse al flujo migratorio, sino la zona occidente del país; mientras que la parte sur del país, es la última en integrarse al proceso de emigración, esto desde la década de los noventa del siglo pasado. “Durante las décadas de los ochentas y noventas el fenómeno cobró una nueva dimensión; había quedado atrás el carácter preponderantemente regional del fenómeno, centrado en la región histórica y en menor medida en la fronteriza, para convertirse en un fenómeno nacional al incorporarse plenamente la región central y más tarde el sureste”⁷⁴.

La zona denominada histórica, como su nombre lo indica, es de tradición migrante, factores como: su creciente población; la integración del país y conexión de ciudades en el norte de México por el ferrocarril; así como la creciente necesidad de mano de obra en los campos agrícolas de la unión americana; alternativamente, algunos eventos históricos y políticos como lo fueron la Revolución Mexicana y la Cristiada influyeron. La época denominada “industrialización nacional”, en los años

⁷⁴ Durand, Jorge, “Origen y destino de una migración centenaria” en El país transnacional, migración mexicana y cambio social a través de la frontera, Marina Ariza y Alejandro Portes coordinadores, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Migración, Miguel Ángel Porrúa, 2010. Pp. 64.

40 del siglo XX, da inicio a políticas de modernización económica, esto genera dos tipos de emigración: hacia los Estados Unidos, mediante el programa “Bracero” y; la interna hacia la ciudad de México para trabajar en las fábricas.

Las políticas de ajuste acaecidas en los años ochenta, volvieron a modificar el mapa geográfico del país, en lo referente a la emigración “la Ciudad de México dejó de ser el polo de atracción que era antes y los estados circunvecinos empezaron a enviar sus excedentes de mano de obra hacia los Estados Unidos. A los estados de Oaxaca y Guerrero se le unieron con inusitada fuerza Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y el Estado de México como centros expulsores de migrantes y de este modo se conformó la región migratoria del centro. Esta región tiene la peculiaridad de haber incorporado masivamente a la población indígena en el flujo migratorio”⁷⁵.

El retiro de la intervención estatal en la política de industrialización y el abandono del sector rural, fueron elementos que modificaron la migración en la región centro. No es de sorprenderse que ante estos factores, la migración se disparara en los años setenta y ochenta, ante la crisis y las medidas de ajuste macroeconómico. Por último, la región suroeste, que se había mantenido al margen del proceso migratorio mexicano a lo largo de todo el siglo XX, se incorporó de manera sorpresiva hacia los años noventa. “Las maquiladoras fronterizas encontraron una última reserva de mano de obra en Veracruz y a este proceso de migración interna se sumó el reclutamiento de mano de obra con visas especiales H2A y B, particularmente en los estados de Veracruz y Yucatán. Por otra parte, a la crisis del café por el abandono por parte del estado de los organismos reguladores y por la caída del precio a nivel mundial, se suma la crisis crónica de la industria azucarera; ambas actividades mal que bien fijaban a la población campesina en sus localidades”⁷⁶.

Las pérdidas porcentuales de las regiones históricas y fronteriza fueron asumidas por la región central y el sureste, especialmente Veracruz. Esta entidad se volvió referente en el tema migratorio, a finales de los noventa y en la primera década del siglo XXI (no solo por el aumento de la emigración de veracruzanos hacia la zona norte del país y a los Estados Unidos, sino por volverse la entidad un punto denominado “trampolín”, donde los centroamericanos transitan el territorio

⁷⁵ *Ibid.* 64.

⁷⁶ *Ibidem*

veracruzano, a través del ferrocarril, para llegar a la frontera norte), atrás quedaron los años en que las actividades agrícolas y petroleras volvían a la entidad polo de atracción de mano de obra.

En general, así se ha consolidado el mapa de la emigración en México hacia los Estados Unidos. En lo que concierne a nuestro objeto de estudio, Veracruz, se encuentra suscrito a la región sureste y presenta el mayor crecimiento en cuanto al flujo de emigrantes. Desde una perspectiva histórica, la entidad no ha expulsado un número significativo de migrantes hacia la Unión Americana, esto cambia a finales del siglo XX; “entre 1995 y 2000 el 5% de la población migrante venía de dicho estado (Veracruz), el cual ocupa el quinto lugar entre las entidades que más aporta migrantes; Durand sugiere que estos cambios se deben a los cambios en la industria cafetalera y al reclutamiento mediante visas H2-A y H2-B, pero más que un repunte de los flujos migratorios en ese estado es más un fenómeno irregular que estructural”⁷⁷.

Sea una cuestión estructural o irregular, su abordaje debe ser más detenido en cuanto a los factores que generan la migración en el estado de Veracruz, en las siguientes líneas se abordará el estudio de estas causas.

⁷⁷ Roberts Bryan, Erin Hamilton, “La nueva geografía de la emigración: zonas emergentes de atracción y expulsión, continuidad y cambio” en El país transnacional, migración mexicana y cambio social a través de la frontera, Marina Ariza y Alejandro Portes coordinadores, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Migración, Miguel Ángel Porrúa, 2010. Pp.107.

2.3.2 Evolución cronológica.

Los factores económicos explican en buena medida la motivación de los flujos migratorios de mexicanos hacia los Estados Unidos. Cuando se registran escenarios de incertidumbre económica en nuestro país, la opción de la fuerza laboral mexicana que se encuentra desempleada, es salir rumbo a la unión americana, en búsqueda de mejores expectativas de vida, de un mejor salario y de obtención de satisfactores que solo se pueden conseguir en el mercado estadounidense. Esto genera problemas en ambos países, la tensión dependiendo el caso (momento histórico coyuntural o del partido que gobierne desde la Casa Blanca), puede desembocar en la flexibilidad de incorporar mexicanos al ámbito laboral americano. En cuanto al manejo de políticas migratorias, cabe mencionar que en “épocas de prosperidad económica, aumenta la demanda de mano de obra, se permite la vinculación de las leyes de inmigración y fomentan la entrada de mexicanos sin documentos, en cambio, en la época de crisis, restringen las entradas de mexicanos sin documentos, se persigue y deporta”. Las siguientes etapas propuestas son fundamentales en este proceso.

- Los años de la Revolución Mexicana. (1910-1934)
- La necesidad de mano de obra en Estados Unidos (Programa Bracero 1942-1965).
- Los años de crisis y ajuste de ambas economías (años setentas y ochentas).
- La restricción y vigilancia (mediados de la década de los ochenta al presente).

En lo que concierne al periodo revolucionario, se registra un incremento en la migración, la guerra civil aunada a una red de ferrocarril que conectaba la frontera con el interior del país ayudó a la expulsión de mexicanos. “Se dice que para 1880 los mexicanos en Estados Unidos eran 68,399 ascendió a 77,853 en 1900 y en 1910, fueron 22,1915, según estadísticas norteamericanas fueron admitidos de 1899 a 1921 en su territorio 278,038 inmigrantes mexicanos; de 1908 a 1930 ingresaron 694,626 inmigrantes mexicanos y salieron 96,739, estas cifras son aproximadas, pues en esta época ya había inmigración clandestina de mexicanos”⁷⁸.

El factor de guerra y de comunicaciones en nuestro país, no fueron del todo decisivos para fomentar la migración en ambos países, los Estados Unidos recurren al migrante mexicano en momentos de

⁷⁸ Gastélum, María de los Ángeles, Migración de trabajadores mexicanos indocumentados a los Estados Unidos, Colección Posgrado, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991. Pp. 27.

necesidad de mano de obra, esto queda demostrado en los periodos de guerra también en la Unión Americana. “Como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, en los años de 1915-1919 aumentó la demanda de trabajadores mexicanos, sobre todo en el sur de los Estados Unidos. En la década de los 20 aumentó el número de inmigrantes a los EUA; de 1920 a 1924 lo hicieron 249,248 mexicanos y de 1925 a 1929 238,527”⁷⁹.

La evidencia disponible sugiere que en esta etapa es posible advertir una estrecha relación entre los vaivenes de la economía mexicana y las olas de inmigración ilegal:

1. “Se registraron, por ejemplo, notables aumentos en el flujo bruto a medida que se acentuaban las dificultades económicas de México: éste pasó de 154,000 entradas indocumentadas exitosas en promedio por año en el periodo 1965-1969 a 701,000 en 1970-1974 y a 1.1 millones entre 1975 y 1977.
2. Más tarde, durante la breve etapa de expansión de la economía mexicana (1998-2001), el flujo bruto desaceleró su dinámica de crecimiento, incluso cayó significativamente en 1978 y se estabilizó en un promedio anual de 1.350 millones de entradas.
3. Las olas de inmigración indocumentada más abundantes coincidieron con los años más críticos de la economía durante la década de los ochenta. En esa época, el número de entradas indocumentadas exitosas en Estados Unidos aumentó de 1.776 millones en 1982 a 2.820 millones en 1983 y de 3.165 millones en 1984 a 3.216 millones en 1985, hasta alcanzar un máximo de 3.822 millones en 1986.

En suma, durante el periodo que va de 1965 a 1986 ingresaron a Estados Unidos de manera subrepticia alrededor de 28 millones de mexicanos. Sin embargo, la mayor parte de estos movimientos tuvieron un carácter circular, ya que esas entradas fueron compensadas por poco más de 23.3 millones de salidas”⁸⁰.

⁷⁹ *Ibid.* 28.

⁸⁰ Tuirán Rodolfo, José Luis Ávila “La Migración México-Estados Unidos, 1940-2010”, en Migraciones Internacionales, Enciclopedia Los Grandes Problemas de México, Vol 3. Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco Coordinadores, México, El Colegio de México pp. 114. *Apud* Massey y Singer *New estimates of undocumented Mexican migration and the probability of apprehension, 1995*.

Los años de crisis y ajuste estructural de la economía mexicana “arrojan que la cantidad de migrantes en Estados Unidos aumentó... así de 2 millones 199 mil 221 mexicanos registrados en los Estados Unidos en 1980, la cifra pasa a 4 millones 298 mil en 1990 y a 7 millones 500 mil en 1998, representando el 8% de la población migrante en Estados Unidos, con lo que la siguiente distribución sería de 2 millones de naturalizados, 3 millones de migrantes legales y 2 millones y medio de migrantes en situación irregular... la CONAPO reveló en el año 2000 residían en los Estados Unidos 8.2 millones de personas nacidas en México entre las edades de 15 a 44 años, cerca de 3 millones son indocumentados”⁸¹.

Factores económicos, sobre todo por el deterioro en las condiciones de vida de la población, traen como resultado el aumento en la migración. Durante el siglo XX y lo que lleva esta centuria, se caracteriza por un vigoroso movimiento migratorio de México hacia Estados Unidos, la necesidad, aunado a la demanda de mano de obra, contribuyen al reforzamiento y engrosamiento de filas de trabajadores dispuestos a laborar en las diversas ramas productivas (sobre todo en los servicios y en los campos agrícolas) de la unión americana. Estos factores aunados a la creación de redes sociales, capital social y políticas restrictivas por parte del gobierno americano, determinan otro esquema de análisis en el tema migratorio, este es, la temporalidad.

2.3.3 Temporalidad

En cuanto a la temporalidad, se pueden ubicar dos grandes momentos en las estancias de la emigración entre los Estados Unidos y México: transitoria y permanente; el primero se puede ubicar a partir de la segunda guerra mundial, los norteamericanos al estar en conflicto internacional con las naciones europeas y Japón, buscaron la cooperación de los mexicanos para insertarlos en las actividades agrícolas y así evitar la caída del mercado alimentario, es en estos años donde la migración adquiere un carácter transitorio, a pesar de que se va formando una comunidad latina residente, este periodo continúa en el siglo XXI.

La migración de tipo permanente, es relativamente nuevo como objeto de estudio en el caso mexicano, a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, la política de

⁸¹ Marmora Lelio, *op. cit.* 10.

ingreso a la unión americana fueron aumentadas, el acceso se volvió difícil, no solo para turistas y viajeros en los aeropuertos; los cruces fronterizos en el Río Bravo fueron incrementados ante el temor de nuevos atentados terroristas, se trató de desanimar la migración ilegal; esto influyó en que la migración ya no fuera transitoria, esto ante la imposibilidad de no poder regresar a las fuentes tradicionales de trabajo en los Estados Unidos, se suman factores como una creciente organización migrante en torno a redes o diásporas y el posicionamiento del voto latino (sobre todo mexicano) en los comicios electorales⁸².

En lo que respecta al orden cronológico, es importante analizarlo para visualizar la evolución misma del fenómeno y los instrumentos de políticas públicas utilizados por el gobierno mexicano, la **Tabla 3** es muy ilustrativo en cuanto a los periodos históricos, sociales y económicos de la migración entre México y los Estados Unidos.

Tabla 3 Periodos históricos de la emigración mexicana

Flujos migratorios en México.	A finales del siglo XIX la expansión del ferrocarril y la necesidad de la mano de obra en la agricultura, creó un mercado natural de migrantes, sobre todo en los estados fronterizos de nuestro país además de Michoacán y Zacatecas.
	La segunda guerra mundial demandó la necesidad por parte de los Estados Unidos de personas que se ocupasen del campo, para tal efecto, se firma el Programa Bracero entre ambos gobiernos con una duración desde los años 1942-1964. No todos los braceros regresaron y se formaron redes sociales, estas mismas sirvieron de ancla para nuevas olas de migrantes en los años ochenta y noventa.
	Durante los años 60 y 70 se intentó negociar el programa bracero, no se tuvo éxito, la postura del gobierno mexicano fue una suerte de no política, la actuación consistió en la mera protección consular.
	Finales de los 70 y principios de los ochentas, los grupos anti-migrantes demandaban una reforma restrictiva para los migrantes, los resultados de dicha política fueron adversos, se intensificó la contratación y subcontratación de mano de obra migrantes, además de que se fortalecieron las redes sociales.
	El nuevo milenio trae consigo una restricción en los flujos migratorios entre México y los Estados Unidos, esto por cuestiones como la recesión y el terrorismo.

Elaboración propia con información de Fernández de Castro Rafael, *et al*, las políticas migratorias en los estados de México, una evaluación. Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, *Et al* editores, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

La **tabla 3** propone dividir el fenómeno migratorio de México en cinco grande etapas, este criterio sirve para tener una mejor comprensión de la actuación gubernamental. El periodo de mayor intensidad en cuanto a estos movimientos humanos inicia en los años cuarenta del siglo XX, con el “Programa Bracero”. “Este conformó un modelo de importación de mano de obra con un rasgo distintivo desde el punto de vista burocrático-administrativo (control y administración gubernamental) y cuatro características resultantes del patrón migratorio (legalidad, circularidad,

⁸² Recordar que Barack Obama en 2008, contó con la simpatía del voto latino en los estados con mayor cantidad de votos electorales como: California, Illinois y Nueva York.

masculinidad y ruralidad). De esta manera, bajo los términos del convenio, los trabajadores iban a trabajar a Estados Unidos durante una temporada y regresaban a sus lugares de origen en México el resto del año. En consecuencia, el patrón migratorio predominante abandonó su perfil ‘familiar, de larga estancia y dudosa situación legal’, para convertirse de manera predominante en un movimiento legal, con un marcado carácter rotatorio, fundamentalmente masculino, de origen rural y orientado hacia el trabajo agrícola”.⁸³

Dicho programa además de pionero en su tipo, se considera como parteaguas en la relación bilateral de México y Estados Unidos en materia de política migratoria. Su duración data del año 1942, cuando se firma el convenio entre los presidentes Ávila Camacho y Franklin Roosevelt, su culminación fue hasta el año de 1965, en plena etapa conocida como, el “milagro mexicano”. En este lapso de tiempo hubo una serie de modificaciones y adecuaciones al proyecto original, las cuales dieron matices diversos y heterogéneos a la población migrante entre los dos países.

Ejemplo de estos cambios, se reflejaron en el año de 1947, cuando las condiciones de contratación de los “Braceros” se adecuaron; el gobierno estadounidense dejó de ser el empleador (sus funciones consistieron en la supervisión), esa función se delegó a los interesados en tener mano de obra mexicana. A partir de ese año, el Departamento del Trabajo de Estados Unidos, a través del Servicio de Empleo, comenzó a validar si era oportuno y necesario contratar a mexicanos para las labores del campo, de aprobarse, se reclutaba México a posibles interesados, los empleadores ahora se responsabilizaban de la transportación, internación, contratación así como del regreso al país de los braceros. “Mediante este nuevo esquema, se contrataron entre 1948-1951 a cerca de 400,000 trabajadores...Al concluir el Programa Bracero, la migración circular había echado raíces en varios estados de la República mexicana, sobre todo ahí donde la agricultura declinaba, como en Zacatecas y Guanajuato, y en regiones de Jalisco o Michoacán. En las comunidades de origen de la migración en esos estados, el ir y venir permanente de los braceros había creado una suerte de capital social. Cada vez que salía un migrante de esas comunidades se creaba capital social entre sus amigos y parientes y ese capital social reducía los costos y riesgos de nuevos desplazamientos y aumentaba sus beneficios potenciales”⁸⁴.

⁸³Rodolfo Tuirán y José Luis Ávila, La Migración México-Estados Unidos... *Op. Cit.* 104. *Apud* Durand, *Braceros. Las miradas mexicanas y estadounidenses. Una antología*.2007. García y Griego, *The Bracero Policy Experiment: US-Mexican Responses to Mexican Labor Migration, 1942-1955*.1988.

⁸⁴ *Ibid.* 110.

Con la incorporación del “programa bracero” se lograron avances como lo fueron:

- Terminar con el sistema de enganche.
- Reconocimiento de la necesidad de la mano de obra.
- Mejora de las condiciones laborales y salariales de los braceros.
- Institucionalización del trabajo migrante mexicano⁸⁵.

A lo largo de la existencia de este programa, 4.6 millones de trabajadores pudieron laborar en las diversas actividades del mercado estadounidense, no obstante a pesar de las notables ventajas, también marcó limitaciones tales fueron:

- Dificultades anuales para logra acuerdos en política laboral migratoria (salarios y condiciones laborales)
- Violaciones de los contratos por parte de los empleadores.
- Impotencia del gobierno mexicano para hacer cumplir lo pactado.
- Indiferencia del gobierno americano para hacer cumplir los contratos.
- Migración paralela o alterna: flujo de trabajadores no estipulados ni regulados en los convenios originales.
- Corrupción, tráfico de influencias, además de una marcada dependencia de ambos países sobre los braceros en el mercado laboral⁸⁶.

A mediados de los años sesenta en México se vivía un ambiente de estabilidad económica, el crecimiento sostenido con baja inflación era una constante, es a mediados de esta década, cuando llega a su fin una etapa en las relaciones bilaterales en materia de política migratoria entre los dos países. En lo que concierne a nuestro país, el modelo proteccionista de la agricultura mostraba signos de agotamiento. Los factores que llevaron a esta caída son los siguientes: “La falta de opciones productivas para el campesinado, la erosión de sus tierras y la presión que ejercía el rápido crecimiento poblacional sobre sus recursos terminaron por reducir los rendimientos por hectárea y la rentabilidad de los cultivos de temporal, como el maíz y el frijol”⁸⁷.

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ *Ibidem.*

⁸⁷ *Ibid.* 113.

La política de industrialización y las variables macroeconómicas pudieron sobrellevar el desarrollo del mercado laboral en México durante toda la década de los sesenta. Esto cambió radicalmente en los años setenta, se vivió un periodo de estancamiento con inflación, debido a las crisis mundiales de 1973 y 1976 en el sector energético y al ambiente de recesión mundial que se vivía. En México la factura se pagó con el agotamiento del modelo de desarrollo económico implementado desde la década de los cuarenta, a esto se le suman elementos tales como una severa contracción de la economía nacional, altos niveles inflacionarios, fuga de capitales y la depreciación de la moneda.

El desgaste del modelo de desarrollo en México, se aminoró un poco gracias al boom petrolero de finales de ese decenio de 1970, hubo expansión de la economía nacional, pero en los años ochenta se cayó nuevamente en una severa crisis de corte más estructural y con severos daños a las condiciones de vida de la población. La migración se vuelve una válvula de escape de la economía nacional y sobre toda en la oferta de empleo.

La respuesta que adopta México en los años setenta ante el fenómeno migratorio, pareciera ser tibia o nula, sobre todo en los años con mayor presión económica en el mercado laboral, lo cierto es que dicha postura política ayudó a mantener cierta estabilidad y el control de variables económicas. A partir de los años ochenta, comienza una nueva etapa en el problema migratorio entre nuestro país y los Estados Unidos, a esta se le denomina como: restricción, control migratorio o de cierre de fronteras. Se limita la entrada de nacionales de forma tanto legal e ilegal, “Este periodo se inicia con la puesta en vigor de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA), que había sido aprobada en noviembre de 1986. Esta ley contenía diversas disposiciones tanto restrictivas (aumento del control fronterizo para disuadir el ingreso indocumentado y la imposición de sanciones a empleadores para eliminar la atracción que ejercía la demanda laboral), como reguladoras (legalización de la estancia a indocumentados y establecimiento de nuevos programas de contratación de mano de obra), las cuales, por su profundo impacto y ramificaciones”⁸⁸.

Las profundas asimetrías en los ingresos y el empleo, saldo de la crisis ocurrida durante la década de los ochenta, obligó a que muchos mexicanos⁸⁹ intentaran probar suerte y buscaran mejorar sus

⁸⁸ *Ibid.* 115.

⁸⁹ Las olas de inmigración indocumentada más abundantes coincidieron con los años más críticos de la economía durante la década de los ochenta (gráfica 3.5). En esa época, el número de entradas indocumentadas exitosas en Estados Unidos aumentó de 1.776 millones en 1982 a 2.820 millones en 1983 y de 3.165 millones en 1984 a 3.216 millones en 1985, hasta alcanzar un máximo de 3.822 millones en 1986 (Massey y Singer, 1995). *Ibid.* 114.

condiciones de vida en los Estados Unidos. “En el curso de la larga y profunda crisis de los años de ochenta, la migración al vecino país del norte se transformó en una opción para quienes en las ciudades enfrentaban las adversas consecuencias de la pérdida de empleo y la disminución del salario real, lo que contribuyó, desde México, a erosionar el patrón tradicional de la migración. De esta forma, el flujo migratorio al país vecino empezó a ser nutrido cada vez más por jóvenes de las ciudades con una escolaridad superior al promedio nacional y sin experiencia migratoria previa, con una presencia cada vez mayor de las mujeres”⁹⁰.

Hacia los inicios de la década de los noventa, el discurso gubernamental cambia en materia económica y política, intentando dejar atrás el nacionalismo revolucionario y el esquema de sustitución de importaciones, México ahora se presenta con un nuevo rostro, más dinámico, abierto hacia el exterior, globalizado y partidario del libre comercio y de eliminar las trabas al capital internacional, en pocas palabras, las fallas del estado se subsanan con el mercado. A la sociedad se le dijo que con la apertura comercial, terminarían las penurias y el rezago nacional, como nunca antes se entraría a una etapa de prosperidad de cambio, de progreso tangible. El primer mundo estaba a la vista, la pobreza sería cosa del pasado. En suma, el discurso oficial era positivo y alentador, desafortunadamente el idilio duró poco, a mediados de esa década la crisis volvió a aparecer dejando saldos negativos en el bienestar nacional y repercutiendo nuevamente en el fenómeno migratorio⁹¹.

El nuevo milenio trajo consigo un nuevo reforzamiento de las medidas anti migratorias, a partir de los actos terroristas ocurridos en los Estados Unidos en 2001, el cuidado de sus fronteras terrestres, marítimas y aeropuertos no se hicieron esperar, los migrantes fueron vistos como posibles terroristas, la situación laboral para muchos mexicanos fue en detrimento en cuanto a sus garantías y sus salarios. A pesar de la insistencia de México, en cuanto a lograr un acuerdo migratorio que beneficie la estancia laboral de trabajadores de nuestro país, el gobierno de los Estados Unidos no ha mostrado el mismo ánimo ni en administraciones de tipo republicano ni demócrata. La aparente

⁹⁰ *Ibid.* 116. Corona y Tuirán La migración internacional desde y hacia México 2001. *Apud Cornelius From sojourners to settlers 1992.*

⁹¹ El número de residentes mexicanos en Estados Unidos pasó de 2.2 millones en 1980, 3.3 millones en 1986, y de 7.1 millones en 1996 a 9.2 millones en 2000. Más recientemente, en 2006 y 2009, alcanzó un monto de 11.5 y 11.9 millones en 2006 y 2009, respectivamente (Hofer, Rytina y Baker, 2009, 2010; Rytina, 2009). Rodolfo Tuirán y José Luis Ávila, *La Migración México-Estados Unidos... Op. Cit.* 119.

no política, no impide el flujo de migrantes, su transportación, contratación y su impacto en la generación de riqueza en ambos lados de la frontera, sobre todo en el tópico de las remesas.

La migración se vuelve una válvula de escape para nuestro país y también para las entidades en materia económica, los recursos (remesas) son apreciados para tareas tales como cubrir déficit, catapultar el gasto social o las obras públicas y sobre todo para mejorar en los índices de rezago o marginación. El crecimiento y desarrollo se deja a los ingresos obtenidos mediante los dólares de los emigrantes, de tal suerte suscribimos que: “La migración juega un doble papel económico. El primero es su papel crucial como válvula de escape en el ajuste del mercado de trabajo. La economía debe crear cerca de 1.3 millones de empleos anuales para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo, pero en los hechos sólo ha sido capaz de crear 400 000 empleos formales. Entre 400 000 y 500 000 trabajadores emigran cada año a Estados Unidos y el resto 400 000 y 500 000 entran en el sector informal. Sin esta válvula de escape la tasa de desempleo no hubiera permanecido en los niveles bajos del pasado reciente (cerca del 3%) mientras que el subempleo y por lo tanto la pobreza hubieran sido muy altos. El segundo papel económico de la migración, por el cual también contribuye a la reducción de la pobreza, se refiere a la creciente importancia de las remesas familiares. Estos envíos se cuadruplicaron entre 1990 y el principio de la década del 2000 y hoy en día superan los 20 000 millones de dólares anuales, el segundo total más alto después de la India. Si bien las remesas mexicanas como porcentaje del PIB son relativamente pequeñas en comparación con las de otros países expulsores de migrantes (países de Centroamérica, así como Portugal y Turquía), en 2002 representaron un monto equivalente a 90% de los ingresos petroleros, 145% de los ingresos por turismo y 72% del flujo neto de inversión extranjera directa”⁹².

Las remesas se vinculan con la economía nacional, ese mismo fenómeno se replica en estados y municipios. Esta franca dependencia de los recursos que envíen o dejen de enviar los migrantes, provoca que sus finanzas sean volátiles, difícilmente se establecen líneas de acción para análisis e implementación de política pública, en aras de atender demandas esenciales de las comunidades consideradas en situación de vulnerabilidad. En el siguiente apartado tendremos la oportunidad de analizar experiencias de política migratoria en el ámbito local.

⁹² Moreno-Brid Juan Carlos, Jaime Ros Bosch, Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica. México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 290. *Apud* Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos 2004

2.4 La política migratoria concepción en lo local.

Harold Lasswell estableció en 1951 que el uso de políticas debe enfocarse a atender los problemas fundamentales del hombre, la migración no escapa a esta lógica. Si bien el asunto migratorio no es un tema nuevo en el devenir de la sociedad, la atención por parte de los gobiernos se manifiesta durante el siglo XX, en las siguientes líneas se dará un panorama conceptual sobre las implicaciones de la política migratoria.

Ahora debemos establecer ¿qué es una política migratoria? y aplicar su definición en países como el nuestro de corte federal, donde las entidades federativas buscan participar en la inclusión de la agenda y en la elaboración misma de la política migratoria. El pacto federal lo permite, el reto es la vinculación y coordinación armónica que debe existir entre ámbitos de gobierno.

Desde la década de los ochenta, las entidades federativas que componen el país, han integrado gradualmente programas que atienden la migración, siendo los más elaborados en esta materia: Zacatecas y Michoacán.

Genéricamente la política migratoria remite a las acciones de gobierno encaminadas a controlar, dirigir, encauzar, orientar e incidir en los flujos humanos. El ámbito de acción puede ser en tres esferas: internacional, ya sea con restricciones de internación para extranjeros, o para los nacionales que desean salir del país; otra esfera ocurre cuando por motivos de política de población, se orientan los flujos migratorios hacia determinadas zonas dentro del país, siguiendo el interés nacional; finalmente la política migratoria alude a la protección de los connacionales en otros países, los gobiernos participan en tareas relativas a los derechos humanos de migrantes en otras latitudes (emigrantes) y también en la protección de migrantes que se encuentran radicando en el país (inmigrantes) y los que utilizan territorio nacional como paso migratorio (transmigración).

Los años de apertura económica y comercial en nuestro país han desembocado en una nueva relación entre el gobierno central y los estados, la participación de las entidades federativas ha sido de vital importancia para la articulación de políticas locales en materia migratoria. “La creciente participación de las entidades federativas mexicanas en el ámbito externo responde a la combinación de factores nacionales (los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural) e internacionales (mayor globalización e interdependencia). La democratización del

sistema, aunada a la liberalización económica y la descentralización, crearon los espacios e incentivos para que las entidades federativas buscaran participar más activamente en cuestiones internacionales, con la finalidad de avanzar sus intereses locales y fortalecer su desarrollo⁹³.

Las entidades federativas mexicanas buscarán la consecución de tres objetivos centrales: “1] encontrar mercados para sus productos de exportación; 2] atraer recursos, inversión externa directa y cooperación para actividades productivas en su territorio, y 3] fortalecer los vínculos con sus poblaciones migrantes en el exterior para promover su protección e incentivar la inversión productiva de una porción de los recursos que envían al país en forma de remesas”⁹⁴.

La migración es un tema que se atiende tanto a nivel federal y estatal, las sinergias generadas buscan aprovechar recursos y experiencias acerca de lo que los migrantes necesitan para la integración de una política pública integral. El gobierno federal durante la primera década del siglo XXI implementó los siguientes programas y estrategias:

- A nivel Federal la política migratoria tiene los siguientes ejes:
 - Programas para fortalecer vínculos sociales y culturales con los mexicanos en Estados Unidos.
 - Programas para información y servicios de salud a los migrantes en los lugares de origen y destino.
 - Programas para promover el desarrollo regional, social y humano en las zonas de origen de migración.
 - Programas para reducir los costos de transferencias de remesas.
 - Programas para garantizar la repatriación segura.
 - Programas para avanzar el diálogo migratorio con Estados Unidos⁹⁵.
- En salud.
 - Programa vete sano regresa sano, 2001. Busca proteger la salud del migrante y de sus familias.

⁹³ Schiavon Jorge A, “Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009” en Relaciones Internacionales, Enciclopedia Los Grandes Problemas de México, Vol 12, Blanca Torres y Gustavo Vega coordinadores, El Colegio de México, México, 2010, pp. 252.

⁹⁴ *Ibid.* 253.

⁹⁵ Baruch, Felicitas, La Migración, retos a las políticas públicas de México. http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc203/F_Baruch.pdf (marzo 2012)

- Seguro Popular para las Familias de los Migrantes.
- En educación.
 - Programa Binacional de Educación al Migrante. Trata de evitar la deserción escolar de los niños que acompañan a sus padres en el flujo migratorio. Participan institucionalmente, la Secretaría de Educación Pública Federal, la Secretaría de Relaciones Exteriores y las autoridades educativas en los estados de recepción.
- En seguridad.
 - Programa Bienvenido Paisano. Busca incidir en la protección de los migrantes que regresan a México. Es coordinado por la Secretaría de Gobernación y los gobiernos estatales.
- Diásporas.
 - El gobierno federal y los gobiernos estatales promueven y fomentan la creación de clubes de migrantes en el extranjero, los entes participantes en esto son: Instituto de los Mexicanos en el Extranjero, Las Oficinas de Atención a Migrantes de los estados y la Secretaría de Desarrollo Social.
 - Programa 3X1⁹⁶ para migrantes. Busca promover el desarrollo regional de forma compartida entre los migrantes y las autoridades estatales.
 - El Instituto de los Mexicanos en el Extranjero junto a la Secretaría de Relaciones Exteriores y las Oficinas de Atención a Migrantes de los estados gestionan trámites para la repatriación de cadáveres.
 - Las Oficinas de Atención a Migrantes de los estados gestionan visas de trabajo temporal para el Programa para Trabajadores Temporales en Canadá.
- Desarrollo Económico.
 - Programa Invierte en México. Nacional Financiera, Banco Interamericano de Desarrollo, dirigido a migrantes que tienen la inquietud y la capacidad de iniciar negocios en sus localidades de origen⁹⁷.

⁹⁶ El Programa 3x1 para Migrantes, está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social Federal, busca la conjunción de recursos de los migrantes y de los gobiernos federal, estatal y municipal. Además de buscar contribuir al desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes, fomenta los lazos de identidad. <http://www.3x1.sedesol.gob.mx/> (febrero 2015). En el capítulo 4 de esta investigación se desglosa y analiza a detalle para el caso de Veracruz.

⁹⁷ Elaboración propia con información de: Freyer, Ana Vila, “Las políticas de atención a migrantes en los estados de México: acción, reacción, gestión”, en *¿invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, Cecilia Imaz Coordinadora, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2007.

Los programas antes presentados reflejan la integralidad con la que se intenta manejar la migración en nuestro país y en los estados, todo esto reflejo de la pluralidad, competencia política en los órdenes de gobierno, la vivencia de un nuevo federalismo y la descentralización de funciones. Los programas implementados se enfocan a los efectos de la migración y no a sus causas.

Las exigencias modernas han modificado el alcance de la política migratoria, los actores se pluralizan en la toma de decisiones, arrojando una multiplicidad de programas acordes a realidades diversas y necesidades específicas. De tal suerte que la migración no sea tema exclusivo de autoridades federales, los gobiernos locales toman importancia en la definición, integración de agenda, e implementación de estas políticas. Las entidades federativas han tomado la iniciativa de articular respuestas institucionales propias, con el fin de atender perfiles y necesidades específicas de cada población. En nuestro país resaltan dos casos (Michoacán y Zacatecas), que por su alcance se toman como referentes de lo que implica una política migratoria amplia.

En el caso michoacano, resalta la aplicación de políticas pro migrantes, eso se debe a su marcada contribución al fenómeno migratorio hacia los Estados Unidos, por ubicarse dentro de la región “Histórica” (**Ilustración 4**). El gobierno michoacano generó sinergias en pro del bien común tanto de migrantes como de sus familias, tal es el caso del aprovechamiento de las remesas para proyectos productivos. La atención del migrante trasciende la implementación de programas y se inserta en la estructura gubernamental; en 2008 el Gobernador Leonel Godoy creó la Secretaría del Migrante, la agenda pública se diversificó hacia una integración más incluyente de las demandas y de los actores.

Otro caso de resaltar es el zacatecano, entidad añeja en el fenómeno migratorio (**Ilustración 4**), el diseño de políticas ha arrojado programas tan innovadores que la administración federal ha retomado, tal es el caso del 3X1, donde las obras sociales se realizan mediante consenso de los habitantes de las localidades, de los clubes de migrantes y las comunidades; la legislación zacatecana prevé la figura del representante migrante, los no radicados en el estado puedan alcanzar puestos de elección popular.

Otro tipo de orientación de políticas migratorias acontece en Chiapas, entidad ubicada en la región sureste de la evolución territorial de la emigración (**Ilustración 4**). Esta entidad federativa

comparte frontera con Guatemala. En esta entidad la política migratoria (gestión gubernamental 2006-2012) se enfocó a las personas que usan ese territorio para llegar a la frontera norte (transmigración), se otorgó una serie de servicios de salud, así como orientación en cuanto a los peligros de cruzar territorio nacional. Se desprende que los modelos de política migratoria son variados, se acoplan a las necesidades existentes en determinada localidad, cada gobierno determina el posicionamiento en cuanto a lo que entenderá como migración, y al alcance de las directrices que se establezcan.

Para el caso de Veracruz, María Eugenia Pérez crítica la posición gubernamental en el tema migratorio, considera que “la política migratoria en Veracruz, es desarticulada, oportunista y sólo de carácter electoral. La entidad experimenta un cambio en los flujos migratorios, en los años setenta se orientaban a los campos agrícolas y petroleros, dentro de la misma entidad, provocando periodos de migración relativamente cortos. También ocurrieron movimientos hacia los estados de Puebla, México, Hidalgo y Colima. Hacia finales de la década de los noventa del siglo pasado se enfocaron básicamente a los estados norteros de BC, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevos León y Tamaulipas, captando cerca de 20.6 de los movimientos internos y diez años más tarde ascendió a 41 por ciento. Para el año 2000 Veracruz aportó 4.88% del flujo migratorio nacional. La migración en la entidad adquiere un carácter heterogéneo”⁹⁸.

Una aseveración de tal magnitud debe ser respaldada y comparada por cifras y programas que otras entidades federativas aplican. A grandes rasgos, en este subcapítulo, se plasmó la manera en que se maneja el tema migratorio en estados como Michoacán, Zacatecas y Chiapas, este pequeño análisis será de utilidad para nuestro estudio de caso en Veracruz. La política migratoria a nivel estatal se considera como un ejercicio práctico y real de descentralización de la vida política y administrativa de nuestro país, los estados al tener la posibilidad de estructurar sus planes migratorios, genera escenarios óptimos para el manejo de la población, cada gobierno actúa según sus necesidades y demandas locales, esto en coordinación con las políticas generales de la nación.

En suma, estos son los factores a tomar en cuenta en torno a la integración de las políticas migratorias en el ámbito local, las principales estrategias implementadas tratan de adaptarse a las

⁹⁸ Pérez María Eugenia, “Políticas Migratorias en el estado de Veracruz”, en las políticas migratorias en los estados de México, una evaluación. Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, *Et al* editores, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, 245-246.

necesidades estatales en el espacio y en el tiempo. La pluralidad y la descentralización de funciones arrojan políticas migratorias con diversos matices y actores, pese a los retos, la integración de un programa político debe atender a la población joven.

2.5 La juventud en el proceso migratorio.

Un elemento a resaltar en el fenómeno migratorio, muchas veces soslayado en la hechura de políticas y en la misma integración de la agenda, es el relativo a la juventud. De antemano debemos establecer una serie de elementos que rodean a la juventud:

- ¿Qué es la juventud?
- ¿Quiénes son los jóvenes?
- El problema para definir los rangos de edad de la juventud.
- Como se inserta la juventud en la hechura de políticas.

La juventud es tema público, que los políticos, gobiernos y tomadores de decisiones no han dado la importancia y ponderación que realmente merece, lo han soslayado o han aplicado medidas generales y no una inclusión seria, integral en la agenda de políticas. El problema es tal, que no hay una definición clara de lo que significa ser joven en México, los rangos de edad y como vive la juventud en nuestro país. Esto se refleja en una ausencia de programas políticos que vinculen a los jóvenes con sus problemas y necesidades reales, así como de espacios para expresarse y sobre todo de como buscan satisfacer sus necesidades económicas en un mundo por demás competitivo.

La juventud en la actualidad⁹⁹, se considera como una etapa intermedia entre la niñez y la etapa adulta. Pero aún no entendemos lo que implica este concepto y como se debe relacionar con las políticas. “Desde una perspectiva biológica, la juventud es una etapa del desarrollo entre la infancia y la adultez que se asocia con un cambio psico-biológico en los individuos. Sin embargo, más allá

⁹⁹ Es oportuno remarcar la distinción de la juventud actual, esto porque para objeto de política pública la juventud es un segmento de edad que se fortalece con los esquemas de seguridad social, el desarrollo de una política social más extensa y que incluye la diversión, el ocio y el turismo como valores integrales en la formación del individuo, incremento de la esperanza de vida, incremento de los años de estudio por parte de la sociedad, postergación de la paternidad, una política de planificación familiar exitosa, estos elementos abren un hueco entre la niñez y la vida adulta que se le denomina juventud. Caso contrario, en el pasado la juventud, era un periodo de edad en el individuo que pasaba desapercibido o no se tomaba en cuenta, el cambio hormonal daba inicio a ser adulto y ser considerado un hombre o una mujer en estricto sentido, la capacidad de reproducirse era signo inequívoco de madurez. Ejemplos de esto son los matrimonios en las comunidades indígenas, desde los 12 años se emparejan para procrear y ser miembros activos y laborales dentro de la comunidad; los judíos consideran que un varón es adulto a partir de los 13 años y se confirma en un ritual denominado *Bar Mitzvah*.

de estos cambios, la juventud está relacionada con aspectos sociales y culturales. En otras palabras, la definición de la condición juvenil está más en función de los eventos, decisiones, prácticas y relaciones mantenidas con otros grupos sociales que de la pertenencia a un determinado rango de edad... los criterios que fijan los límites y los comportamientos de lo juvenil están necesariamente vinculados con los contextos socio históricos. De ahí que la juventud no tenga la misma duración en el campo que en la ciudad, en las clases altas que en los sectores marginados, en las sociedades modernas que en las tradicionales, incluso en ambos géneros”¹⁰⁰.

Esta definición es muy completa, abarca las diversas aristas de lo que implica la juventud y como se debe emplear esta conceptualización, para identificar futuros sujetos de políticas. La condición de juventud puede entenderse a partir de rangos de edad, pero también las características sociales, históricas, culturales, biológicas, psicológicas, geográficas, de clase, reproductivas y aspiraciones. Como se puede apreciar, es un problema *per se*, dificulta a los tomadores de decisiones uniformar criterios para la formación de una agenda.

La ambigüedad que puede presentar el concepto de juventud y sobre todo la comprensión acerca de los que implica ser joven, en lo biológico en lo político y en lo legal, se despeja mediante “la utilización de dos enfoques para definir a la juventud el adulto céntrico y el de ciudadanía. Desde la perspectiva centrada en los individuos adultos, la juventud es reducida a una etapa de la vida de paso hacia la adultez, suponiendo con ello que el modelo adulto constituye un parámetro adecuado para impulsar la transición. Así, las políticas juveniles se caracterizan por ser sectoriales y asistenciales con una visión de corto plazo. Por su parte, en el enfoque de ciudadanía, el joven es definido como un sujeto de derechos y como un agente del cambio social. Por tanto, su problemática vital específica debe ser reconocida por el Estado y la sociedad, a través de su participación activa en la formación de políticas de juventud que aseguren atención, prevención y promoción a la vez”¹⁰¹

¹⁰⁰ Cordera, Rafael, Diana Sheinbaum, “Políticas públicas para los jóvenes” en La política social en México: tendencias y perspectivas, Rolando Cordera y Carlos Cabera coordinadores, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2007, pp. 331.

¹⁰¹ Valverde, Karla, “Condición y participación juvenil en Latinoamérica”, en Participación política desde la diversidad, México, Martha Singer coordinadora, Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés Editorial, 2008, pp. 156.

Con estos elementos se suma la cuestión relativa de determinar dónde están los jóvenes, que rangos de edad o características se deben tomar en cuenta para la elaboración de la política. Dina Krauskopf realizó un estudio sobre las políticas de juventud implementadas en Centroamérica desde finales de los años noventa, no encontró uniformidad sobre los criterios para determinar los rangos de edad. “En cada país de la región el segmento juvenil, en las políticas y los diversos sectores, abarca a distintos grupos de edad. En general, quedan incluidos dentro de este segmento, los adolescentes, en la medida en que se acepta que la adolescencia se inicia aproximadamente a los 10 años y se extiende hasta los 20 años. La fase juvenil, se iniciaría alrededor de los 15 años y se extendería hasta aproximadamente los 24. Sin embargo, en Guatemala y Nicaragua se considera que el segmento juvenil llega hasta los 30 años cumplidos y en la ley aprobada en Costa Rica para la política de juventud, se incluye el rango de los 12 a los 35 años”¹⁰².

Los criterios para determinar la juventud de un país a otro son muy dispares, lo acontecido en décadas pasadas pareciera ser determinante para proteger e implementar las políticas hacia los jóvenes; guerras civiles, desempleo y migración, son factores decisivos para que los gobiernos centroamericanos establezcan criterios para la implementación de dichas políticas. En México se considera la condición juvenil a partir del rango de edad, ubicado entre los 15 a 29 años, el principal organismo que trata de encauzar institucionalmente a los jóvenes, es el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), su objetivo es otorgar herramientas necesarias para mejorar las condiciones en educación, salud, empleo y participación social. Sus principales actividades son las siguientes:

- Apoya a los jóvenes emprendedores con la entrega de apoyos económicos a los mejores proyectos de creación de empresas.
- El Programa Joven en Servicio incentiva a los jóvenes estudiantes a realizar su servicio social aplicando sus conocimientos e instrumentando acciones en favor de la comunidad.
- Encuentran espacios de creación, participación, innovación y expresión a través de las diversas convocatorias donde de manera libre discuten y expresan sus ideas.
- Responde a la demanda de los jóvenes en materia educativa, de asesoría psicológica, laboral, prevención de adicciones, asesoría jurídica y difusión de actividades culturales.
- Busca la creación de políticas públicas a favor de los jóvenes el IMJUVE investiga para saber, qué piensan, cómo se ven, cuáles son sus necesidades.

¹⁰² Krauskopf Dina, La construcción de políticas de juventud en Centroamérica, documento en línea. <http://centroamericajuven.org/?q=node/3105> (mayo 2012)

- El IMJUVE cuenta con diversos instrumentos de investigación que dan cuenta de los cambios demográficos, socioeconómicos, políticos para crear programas que respondan a las demandas y necesidades de los jóvenes¹⁰³.

La política de juventud en México se define por un criterio de edad, en el cual ya se dieron cambios biológicos en el individuo, tienen un piso básico de educación y tienen la inquietud de seguir con un desarrollo profesional. En cuanto a la migración, este segmento es muy proclive a dejar las localidades de origen en aras de mejorar sus condiciones de vida, básicas y aspiracionales.

México se considera un país de jóvenes, la mitad de la población tiene menos de 26 años, el INEGI reconoce que “La población entre estas edades (15-29 años) es de 29,706,560 cifra superior al año 2000, en el que el censo contabilizó en el territorio nacional un total de 27,221,012 jóvenes. El número de mujeres es mayor que el de los hombres, 15,167,260 y 14,539,300 respectivamente. Lo cual significa que hay 96 hombres por cada 100 mujeres entre los 15 y 29 años de edad. El descenso de la fecundidad y la emigración, que es mayor en este grupo de edad, han hecho que el número de jóvenes se haya reducido respecto al total de la población. Mientras en 1990, el porcentaje era de 29%, éste disminuyó en 2000 a 28% y para el 2010 representa el 26% del total de habitantes en el país. El crecimiento promedio anual del número de jóvenes entre 2000 y 2010 es de 0.85%, y si bien resulta menor a la tasa de crecimiento de la población en su totalidad, que creció para el mismo periodo a un ritmo anual de 1.38%, el aumento en 2.5 millones de personas representa un reto importante.”¹⁰⁴.

Los jóvenes parecen ser los grandes ignorados en las decisiones gubernamentales, el futuro pareciera que se les cancela y ante esta situación reaccionan de formas no aceptables, manifiestan sus inquietudes por medio de la delincuencia, en torno a la formación de barras bravas de futbol; por otra parte, manifiestan sus inquietudes con la ayuda de las tecnologías de la información, como el internet, esta herramienta les sirve para organizarse y manifestarse en contra de las decisiones públicas de sus gobiernos y que consideran que los afectan¹⁰⁵.

¹⁰³ http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=1 (abril 2011)

¹⁰⁴ <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/Articulos/sociodemograficas/mexico-jovenes.pdf> (abril 2012)

¹⁰⁵ La llamada “Primavera Árabe” fue un movimiento que nace en las redes sociales y es impulsado por los jóvenes; el movimiento “Los Indignados” es otra prueba de esto, pues consideran que la irresponsabilidad de sus gobiernos y la ambición financiera y de especulación de organismos representativos del capital, cancelan oportunidades para los

Kilksberg es muy claro en su posicionamiento ante la juventud, reconoce que “4 de cada 10 latinoamericanos son jóvenes, son decisivos para la democracia, el progreso tecnológico, la competitividad, y la calidad de la sociedad, son la esperanza. En una América Latina tan desigual las realidades son diferentes para muchos de ellos. Tienen problemas graves de supervivencia e inclusión. Sin embargo en lugar de políticas orgánicas de juventud, ha predominado a la idea de que la juventud es una especie de estado transitorio y los esfuerzos efectuados con avances, configuran débiles políticas cenicienta con pocos recursos”¹⁰⁶.

Ante este aparente desatención por parte de los gobiernos hacia la condición joven, es donde se deben orientar esfuerzos y sinergias, en búsqueda de identificar las condiciones en las que se desarrollan aquellos que emigran hacia los Estados Unidos, esto en aras de entender mejor el fenómeno migratorio e integrar una mejor política, una vez hecho esto, se logran mejores productos institucionales y la cognición de la realidad social imperante.

2.6 Las redes sociales en la migración.

La sociedad moderna es la sociedad de la información, del conocimiento y su integración por redes, los individuos hacen de la tecnología su centro total para interactuar con personas que comparten afinidades. Los movimientos sociales que presionan a los gobiernos en la integración de la agenda de políticas públicas se articulan por redes, la resolución misma de problemas sociales o de vinculación de actores se da por este mismo medio, la migración no escapa a esta lógica, los clubes de migrantes o diásporas son un ejemplo de la acción concatenada de sentires y demandas en arenas de poder, desde una localidad en el exterior de un país, e incidir en las decisiones implementadas en la localidad de origen.

El mundo moderno dista mucho de la pasividad, así como del control de las acciones individuales y colectivas que se tenía en antaño, las voces se han multiplicado por intentar expresarse e incidir en el espacio público, de competir entre grupos para hacer llegar sus demandas a la agenda

jóvenes y que los programas políticos cuidan más de los intereses de elite que los de la ciudadanía; en México el movimiento “Yo soy 132” también es impulsado por jóvenes ante lo que consideran una imposición de un candidato como presidente de la república y por la falta de apertura democrática de los medios, en eso se cifra su inconformidad. Como es de notar, el malestar de los jóvenes por no estar atendidos en la agenda de políticas se manifiesta de diversas formas, los gobiernos deben trabajar con esta variable para generar confianza y condiciones de gobernabilidad.

¹⁰⁶ Kliksberg, Bernardo, *escándalos, op.cit.* 105.

gubernamental, permanecer y dar una solución a estas mismas. En este contexto es de vital importancia destacar el trabajo de las “redes sociales” en la acción de gobierno.

El signo más claro de un gobierno democrático, es el no actuar en el vacío, o sea sin una institucionalidad democrática que lo delimite, tampoco es posible que actúe y decida en automático, sin ciudadanos, sin contrapesos, de forma centralizada o jerárquica, es ahí donde entra el papel de las redes en el proceso de gobierno. La importancia de la redes, consiste en que la sociedad y los ciudadanos presionan con acciones organizadas y legítimas, son una tendencia que incide en el cambio social, político, tecnológico, cultural y económico.

Gobernar por redes implica y remite al concepto de estado-socio, ni autoridad ni sociedad actúan en el vacío, la cohesión de lo público se logra con la articulación de fuerzas, sinergias, estructuración y consolidación de capital social, trabajar con redes, no se limita únicamente a las llamadas fuerzas vivas o ciudadanas, sociedad civil o público contestatario, existen también del tipo intergubernamental; esto con la finalidad de conjuntar esfuerzos para el mejor aprovechamiento de los recursos, que de acuerdo a las teorías neo-gerenciales y de la economía neoclásica, se consideran como escasos.

El gobierno por redes, se entiende en la lógica, que tanto la autoridad como los ciudadanos pueden participar en el origen, diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas; “también significa que la acción pública se construye de abajo hacia arriba, los agentes no gubernamentales participan en el proceso de la política pública; el gobierno por redes destaca los nuevos límites de la sociedad y el Estado, reconociendo lo público, lo privado y lo social. El fenómeno de redes remite a un gobierno incluyente y heterogéneo. El gobierno de redes premia la búsqueda de soluciones sobre la base de escuchar y reconocer al otro, logrando la gestión de los asuntos comunes”¹⁰⁷.

El gobierno por redes, garantiza diálogo entre las organizaciones de la sociedad y los gobiernos, este factor aumenta la presión sobre la toma de decisiones y la aplicación de las políticas públicas; las redes del tipo intergubernamental son parte de los cambios institucionales y organizacionales

¹⁰⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, Gestión de redes institucionales, Toluca Estado de México, Revista Convergencia, 2009. Documento en línea. <http://convergencia.uaemex.mx/revespecial/pdf/07-RicardoUvalle-p41-p72.pdf> (octubre 2010)

que los gobiernos viven en la actualidad; se orientan a producir resultados enfocados a la eficacia política de los propios gobiernos, esto por medio de la cooperación interinstitucional e inter-organizacional.

En el caso de la migración también se circunscribe en la lógica de redes, los ciudadanos de una entidad se vinculan con otros por medio de la interacción de los nodos, en torno a diásporas o clubes de migrantes, estos fungen como aglutinadores de demandas, inquietudes, conservadores de los valores de la localidad de origen, y también inciden en la conformación, diseño y discurso de las políticas en torno a la movilidad social. En México cobra fuerza un concepto amparado con las redes, la democratización, y la competencia electoral, esto es la diplomacia en los estados.

“El aumento en la participación de los gobiernos estatales y municipales en materia de política exterior es resultado de la creciente globalización e interdependencia en el sistema internacional y en segundo lugar, de los procesos de liberalización, democratización y descentralización internos... la diplomacia federativa es un área de oportunidad permite articular relaciones bilaterales y multilaterales desde el interior del país en todos los ámbitos de gobierno”¹⁰⁸ y con diversos actores políticos tal es el caso de los clubes de migrantes.

La formación de redes gubernamentales y de clubes de migrantes estatales generan nuevos mecanismos de coordinación, de arreglos institucionales, de diseño de políticas públicas y de gestión de gobierno, ante esta realidad “los estados y los municipios mexicanos han definido agendas internacionales como parte de su programa de gobierno local en esta suscripción de convenios de cooperación que hacen frecuentemente los gobiernos locales con sus homólogos en el extranjero, entre los que se dan los acuerdos de hermanamiento y se estipulan las responsabilidades correspondientes de sus municipios y de sus estados”¹⁰⁹.

Los estados y municipios para fortalecer sus redes, crean organismos que vinculan a nodos y gobiernos, estos son, las oficinas de atención a migrantes. Son un logro por parte de los connacionales en los Estados Unidos, su voz encuentra un canal de comunicación reconocido por la autoridad y aceptado por los clubes. Las diásporas aglutinan fuerzas, voluntades e inquietudes

¹⁰⁸ Muro Ruíz, Eliseo, La diplomacia de los gobiernos locales mexicanos hacia los Estados Unidos de América, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 1.

¹⁰⁹ *Ibid.* 21.

de sus miembros, así aunada a la presión que estos pueden ejercer, las oficinas de atención a migrantes recae gran parte de la carga, articulación y discurso de la política migratoria de los estados y municipios. Estas oficinas sus principales funciones son las siguientes:

- Proteger los intereses del Estado y de sus connacionales, prestando a estos ayuda y asistencia.
- Fomentar las relaciones amistosas, comerciales, económicas, culturales, deportivas y científicas entre el Estado que envía y el receptor.
- Informarse lícitamente de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor para informarlo a su vez al Estado que envía y a los nacionales interesados.
- Expedir pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado representado y visar los de los extranjeros que deseen viajar a dicho Estado.
- Velar por los intereses de los nacionales del Estado representado en casos de sucesión por muerte sucedida en el Estado anfitrión, así como en casos de incapacidad cuando se requiera una tutela o curatela.
- Tomar las medidas convenientes para que los nacionales del Estado emisor sean representados ante las autoridades del Estado receptor, a fin de que se adopten medidas provisionales para preservar sus derechos e intereses cuando por cualquier causa no puedan defender oportunamente.
- Comunicar decisiones judiciales, y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias.
- Actuar como notario o funcionario del Registro Civil y en otras calidades similares y de carácter administrativo¹¹⁰.

La utilización de redes sociales, trasciende el espacio y el tiempo, la consolidación de nichos y tendencias se debe a la activa participación de los nodos en la difusión de la información, en la reflexión y ayuda entre los individuos, “La gestación y el desarrollo de las redes sociales en la migración temprana, en las diversas regiones de origen de los migrantes veracruzanos, han contribuido a su expansión social y geográfica, engrosando así los flujos de una población heterogénea que dista de parecerse a la que ha migrado tradicionalmente. Con la migración emergente se han formado diversos tipos de redes que brindan ayuda de manera selectiva y excluyente entre algunos de sus miembros, pero que muestran también una organización sólida en

¹¹⁰ *Ibid.* 12-13.

relación con los lugares de destino y con el acceso al mercado de trabajo urbano en los Estados Unidos”¹¹¹.

En suma, estas son las consideraciones, componentes y ejemplificación de la importancia y vitalidad de las redes sociales que se puede aplicar al tema migratorio. La vida moderna tiene como signo característico la interacción de ciudadanos, demandantes y contestatarios, formando nodos que a la postre delinearán el protagonismo de las redes en las decisiones de gobierno, la gestión de la acción pública y en la integración de políticas públicas. Con estos elementos conceptuales y contextuales en torno al fenómeno migratorio, pasaremos al análisis de las condiciones imperantes en el estado de Veracruz y como estas influyen en la movilidad social, sobre todo de la población comprendida entre los 20 y 34 años, que buscan mejorar sus condiciones de vida materiales, emprendiendo la empresa de irse a los Estados Unidos.

¹¹¹ Pérez Monterrosas, Mario, Las redes sociales en la migración emergente de Veracruz en los Estados Unidos, Migraciones internacionales, enero-junio, año/ vol.2, número 001, en Tijuana México, Colegio de la Frontera Norte, 2003. Pp. 3

3. Veracruz, población, migración y condiciones económicas.

3.1 Migración, población y condiciones económicas generales en el estado de Veracruz.

La definición de un problema público necesita análisis, conceptualización y delimitación del objeto de estudio, los valores cuantitativos serán determinantes en la explicación de las causas y consecuencias. Entender la situación económica y poblacional, es importante para entender y ubicar el fenómeno migratorio estatal en el espacio y en el tiempo.

Se debe tener en cuenta que la migración no es un factor aislado o espontáneo. Es en México, con las negociaciones para la firma e implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1992-1994), cuando la dinámica económica nacional adquiere un viraje, esto es, un cambio estructural en los modos de producción y en las cadenas productivas. Cincuenta años de un modelo basado en la industrialización y crecimiento hacia el interior, es sustituido por un modelo exportador y de vinculación con la economía global; el papel que juega México, es de maquilador de bienes duraderos, como lo son: televisiones, autos, ropa, aparatos electrodomésticos, alimentos, etcétera. Más que una reforma en el Estado, se redimensionó sus actividades, en un nuevo contexto de interdependencia económica, división internacional del trabajo y la producción.

En este tenor cobra importancia conceptos como: la descentralización, la gestión de los gobiernos locales en los asuntos nacionales y en su vinculación con temas concernientes en agendas supranacionales. La migración no escapa a esta lógica de descentralizar asuntos y problemas de política pública, los gobiernos de los estados circunscriben las áreas más sensibles de los asuntos locales, dan solución y encauce institucional, conforme a sus facultades y en cooperación con el gobierno central.

Durante la presente investigación, se rescatan las causas y consecuencias de la migración como fenómeno de atención de política pública, en Veracruz las causas de la emigración pueden circunscribirse a un fenómeno económico productivo: destacando el sector industrial y agrícola. En ambos casos, el origen de estos focos problemáticos en la estructura y encadenamiento productivo, deviene con los ajustes y redimensionamiento en el Estado mexicano desde los años ochenta, “El proceso de apertura comercial, racionalización y privatización de las empresas paraestatales que se aplicó [entre 1988 y 1993] se tradujo en un doble efecto: por un lado, un ajuste

de personal en las grandes empresas y, por otro, la formación de miles de pequeñas empresas y microempresas'. Así, hubo una caída del personal ocupado promedio por empresa, el cual pasó de 13.7 en 1988 a 7.4 en 1993 y 6.5 en 1998. En el caso del subsector petrolero, por ejemplo, entre dichos años desaparecieron 24 mil plazas, de las que sólo se recuperaron 4 mil entre 1993 y 1998. El segundo factor tiene que ver con la producción agrícola. La importancia de la producción agrícola para el estado y, dentro de ésta, la del café y la caña de azúcar, propicia que las fluctuaciones en los precios de éstos productos afecten considerablemente a la economía veracruzana¹¹².

Estos factores explican los desajustes económicos del estado de Veracruz, (aunado a cuestiones de pobreza, desigualdad y marginación) que impactan en la entidad, volviéndola expulsora de mano de obra hacia otras entidades federativas del país y hacia los Estados Unidos de Norte América en los últimos 15 años. Además de los factores cuantitativos, se suman otros factores decisivos al momento de emigrar (cualitativos), tal es el caso de la conducta individualista (mejorar sus condiciones materiales sin implicar causas de necesidad), el ambiente contextual (sí la localidad tiene una tradición migrante o; se vuelve un fenómeno emergente ante situaciones económicas, políticas o sociales) y emocional (la necesidad o deseo de emigrar por sí mismas) de la persona terminaran por influir en su decisión.

En estado de Veracruz se puede circunscribir con la siguiente realidad (se explicara a lo largo de este capítulo): en lo económico, la existencia de un reajuste en las estructuras productivas nacionales y estatales provocó una modificación en las formas de vida, producción y subsistencia de los mexicanos; si bien esto en un primer momento alimentaría la explicación de flujos humanos, se agrega que las políticas de empleo, sociales, de educación y de formación de recursos humanos, pueden no ser apropiadas o eficientes para el entorno productivo imperante, la seguridad pública es otro factor a considerar en la decisión de partir del lugar de origen.

Muchos pueblos pueden tener una tradición migrante ancestral o reciente, en ambos casos la existencia de diásporas y redes sociales será el sustento para emprender viajes en búsqueda de

¹¹² Chávez Lomelí Ana Margarita, Cambios en la migración del estado de Veracruz: consecuencias y retos. Red Internacional de Migración y Desarrollo, 2003. pp. 5-6. En http://rimd.reduaz.mx/documentos_miembros/13036doctap.pdf Apud Rodríguez, El cambio estructural en la economía veracruzana 2000 (octubre 2010)

nuevos horizontes laborales, generando o fortaleciendo una cultura migrante. También acontecimientos políticos influyen en la movilidad poblacional. En Veracruz se recogen estas variables, el aumento o disminución de la emigración también pasa por el papel e información que brinden los clubes de migrantes, además la implementación de políticas sociales y un manejo inadecuado de la seguridad ciudadana son factores que terminan por definir la salida de habitantes de una determinada localidad.

La migración pasa por dos momentos: por decisión individual, la pobreza y falta de oportunidades en el lugar de origen son motivaciones esenciales; pero también la emigración ocurre cuando en el individuo permea la idea de mejorar su entorno económico por medio del efecto demostración o nivelación de sus expectativas materiales, asumiendo que esto sólo se puede hacer en otra entidad o país. No alcanzar a cubrir las necesidades primordiales como lo son la alimentación, vestido y vivienda, generan inconformidad respecto a las posibilidades reales que se tienen para cubrirlas, esto conlleva a la comparación de que en otros centros urbanos sí se pueden alcanzar estos satisfactores.

La emigración por cuestiones de demostración o mejoramiento de los niveles de vida, hace hincapié en deseos superfluos, también en mejorar las condiciones de vivienda o adquirir productos que no fácilmente se pueden comprar en la localidad de origen. Este tipo de flujos humanos generalmente se enfocan a una región o país donde las mejoras materiales y económicas se encuentran consolidadas con respecto del país emisor. Un mercado laboral amplio, con bienes y servicios heterogéneos así como especializados, se ubica en los Estados Unidos, volviéndose atractivo para la emigración de los connacionales. Las redes sociales o diásporas son determinantes para el cruce de fronteras, además de que el viajero debe tener una cantidad considerable de dinero para el cruce.

Las consecuencias de la emigración también son diversas (retomado **Ilustración 3**), por un lado se ayuda a la economía local a mantenerse a flote, pero también se encuentran factores que van en detrimento de una municipalidad. Los factores que se consideran favorables en la emigración son los siguientes: baja la presión sobre el mercado de oferta laboral, entrada de divisas extranjeras que pueden dinamizar la economía o mejorar las condiciones de infraestructura de determinada localidad, intercambio comercial, fortalecimiento de las relaciones y hermanamiento de ciudades.

En los factores negativos de la emigración consideramos: la modificación de las estructuras poblacionales de la localidad de origen, esto en cuanto a sexo y edad; posibles problemas de integración tanto en lugares de destino y origen; modificación del hogar nuclear; importación de costumbres ajenas a la localidad ya sean buenas o malas, pero que al final modifican patrones de comportamiento originario; violencia y pandillerismo; dependencia exacerbada de las remesas, entre otros.

La población mayormente susceptible a salir del lugar de origen en búsqueda de mejoras en sus condiciones de vida, son los jóvenes entre los 20 y 34 años, este grupo poblacional en el estado de Veracruz cuenta con estudios de educación básica (**Tabla 6**), es una fuerza laboral considerada como parte del bono demográfico. La mayor parte de los migrantes veracruzanos se encuentran en este rango de edades, (**Tabla 22 y 23**) los programas de atención a los flujos humanos, deben centrarse en atender las necesidades de estos, de manera preventiva, correctiva y de modificación de patrones en las estructuras productivas, los cuales dejan a los jóvenes en desventaja de insertarse en el mundo laboral.

El reto de la política migratoria debe centrarse en atender las causas de la emigración y atender al segmento poblacional anteriormente citado, donde recae el aprovechamiento del bono demográfico, se debe buscar y desarrollar programas adecuados para su realidad. “La necesidad de generar alternativas a la migración, en particular aquéllas que ataquen la escasez de fuentes de ingreso; deben crearse más y mejores empleos, debe atenderse la problemática de producción agrícola con políticas de apoyo al campo y debe fortalecerse la economía local para disminuir su dependencia de los altibajos de la economía mundial”¹¹³.

Adicionalmente, se debe conocer la dinámica poblacional de la entidad, así como localizar las regiones que más migrantes aportan al proceso de expulsión, con el fin elaborar un estudio detallado sobre causas, orígenes, destinos y consecuencias, de acuerdo a regionalización y sectorización de la misma. Se debe trabajar en: en alertar a los posibles viajeros de los inconvenientes de ingresar a los Estados Unidos de manera ilegal, en atender a las familias de los migrantes que se encuentren en situaciones reales de vulnerabilidad, en manejar los recursos

¹¹³ *Ibid.* 28.

obtenidos por las remesas y sobre todo en mantener contacto con los migrantes por medio de la organización de diásporas o clubes de migrantes.

La migración debe trascender el encasillamiento conceptual de vulnerabilidad, como asunto de política pública se debe buscar integrarla a procesos más abiertos, heterogéneos, y multimodales de los orígenes, causas y consecuencias que ello atrae; esto para su mejor atención y encauce institucional, aprovechamiento de recursos, sinergias, marcos institucionales y administrativos y evitando en todo momento volver a los migrantes un botín electoral. El uso de las políticas públicas es la herramienta metodológica más conveniente para analizar este menester y darle una respuesta institucional, con tiempos y formas determinados y negociados.

En este capítulo, se consideran como causas de la migración en Veracruz lo siguiente: Población y escolaridad, condiciones económicas, generación de la riqueza y desigualdad municipal, evolución de los salarios, pobreza y marginación. Estos postulados se considera que conllevan a los flujos humanos a salir de la entidad, en búsqueda de mejoras materiales. Es de suma importancia analizar estas causas para el estudio y crítica de los programas políticos en materia migratoria, para esto debemos conocer las condiciones demográficas del estado de Veracruz. Adicionalmente en este capítulo, se caracterizará la migración veracruzana en el periodo 2005-2010.

3.2 Población y escolaridad.

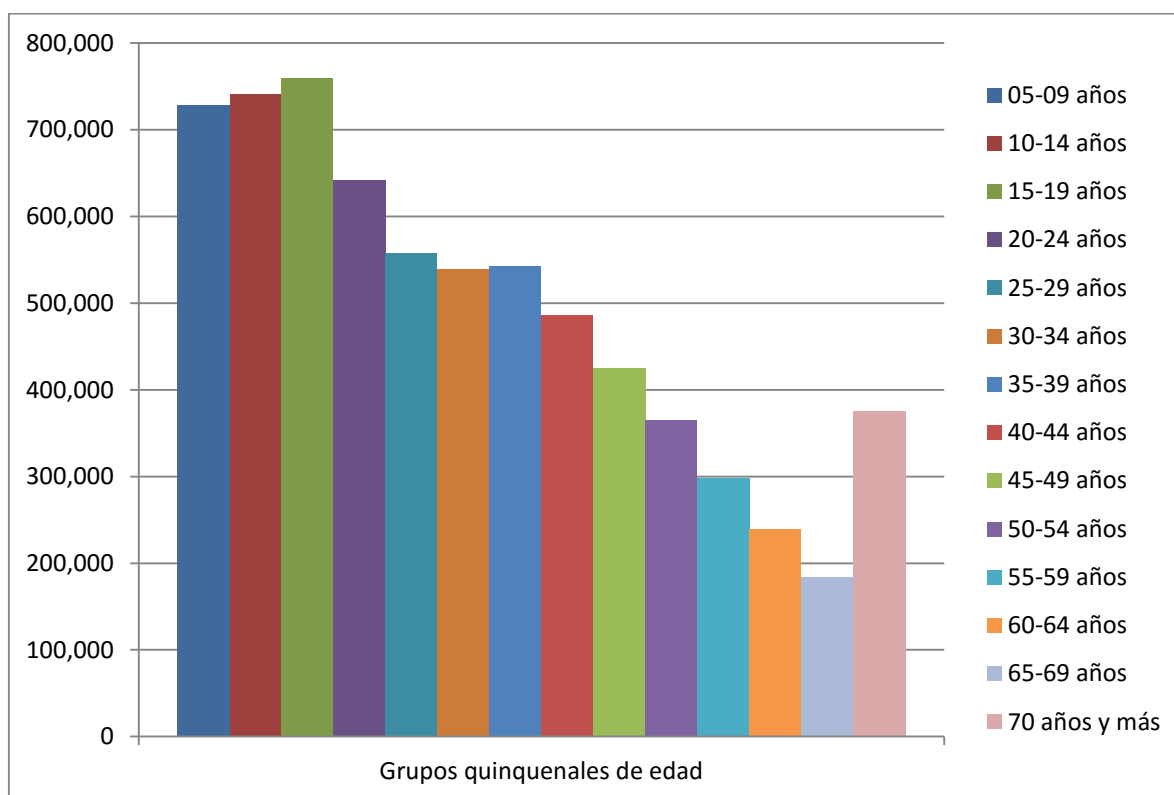
El estado de Veracruz tiene las siguientes colindancias: al norte con Tamaulipas y el Golfo de México, al este igualmente con este cuerpo de agua, Tabasco y Chiapas, al sur con Chiapas y Oaxaca y al oeste con Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí. Tiene una superficie territorial de 718,204 kilómetros cuadrados ocupando el 3.7% del total nacional, siendo la entidad número 11 en extensión; se encuentra integrada por 212 municipios, 20,828 localidades, 8 localidades mayores a cien mil habitantes (Veracruz, Xalapa, Coatzacoalcos, Poza Rica, Córdoba, Boca del Río, Orizaba y Minatitlán)¹¹⁴

El estado de Veracruz es la tercera entidad con mayor población (7,643,194 habitantes reportó el Censo de Población y Vivienda 2010) a nivel nacional, solo superada por el Estado de México y el

¹¹⁴ Veracruz, Anuario Estadístico 2011, en <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2011/11/1-AspectosGeograficos-2011.pdf> (julio 2013).

Distrito Federal, la mayoría de su población primordialmente se encuentra entre los 15 y 40 años de edad (**Ilustración 5 y 6**), son jóvenes en edad productiva. A pesar de los avances en el nivel de vida, la entidad muestra una tasa de crecimiento del 1.00% nivel inferior al nacional que es de 1.40%; pese a ser la tercera entidad más poblada del país; ocupa el número 28 en tasa de natalidad con 17.9%; es tercera a nivel nacional en mortalidad con una tasa de 6.6%; 27 años es su edad media siendo la cuarta entidad en este rubro; a nivel nacional es el estado 25 en población masculina (48.35%) y 8 en femenina (51.65%) y la esperanza de vida es 74.6 años.¹¹⁵

Ilustración 5 Población, estado de Veracruz 2010



Población total, 2010	7,643,194
Población total hombres, 2010	3,695,679
Población total mujeres, 2010	3,947,515

Elaboración propia con información de: Censo de Población y Vivienda 2010 y Anuario Estadístico de Veracruz 2012, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/anuario_multi/2012/ver/702825045258.pdf
 (Abril 2012)

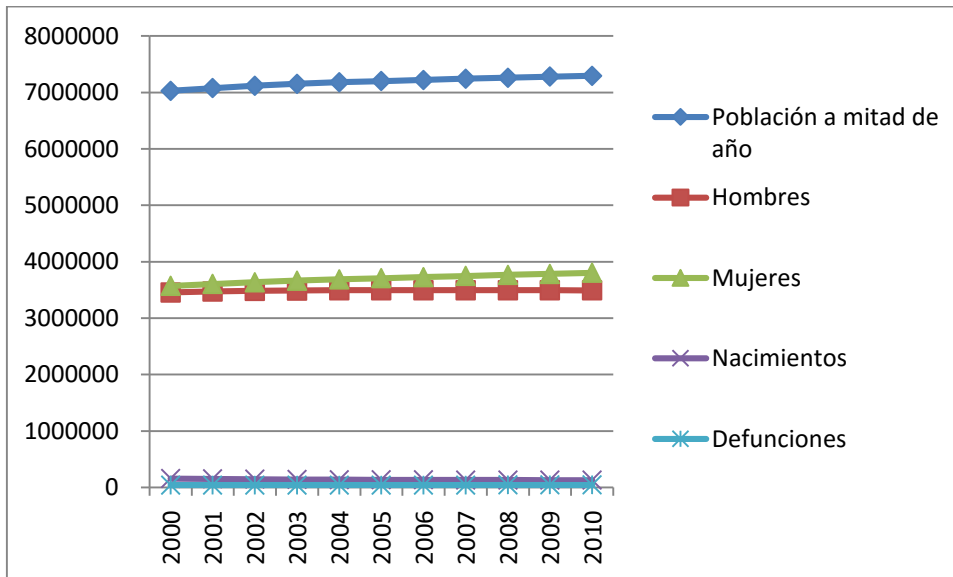
¹¹⁵ Cifras obtenidas en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=30> (abril 2012)

Tabla 4 Comportamiento demográfico Veracruz 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Población a Mitad del año	7,026,934	7,076,618	7,119,092	7,152,996	7,179,590	7,201,126	7,221,618	7,242,133	7,261,119	7,278,690	7,294,895
Hombres	3,455,279	3,470,769	3,482,560	3,489,865	3,493,235	3,493,817	3,494,063	3,494,685	3,494,625	3,493,943	3,492,678
Mujeres	3,571,655	3,605,849	3,636,532	3,663,131	3,686,355	3,707,309	3,727,555	3,747,448	3,766,494	3,784,747	3,802,217
Nacimientos	157,784	150,432	144,560	139,549	135,909	134,221	132,463	130,965	129,608	128,348	127,176
Defunciones	38,696	38,994	39,488	39,961	40,695	41,310	41,127	41,427	41,810	42,240	42,723

Elaboración propia con información de: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=30>
 (Abril 2012)

Ilustración 6 Comportamiento demográfico Veracruz 2000-2010



Elaboración propia con información de: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=30>
 (Abril 2012)

Tanto en el país, como en la localidad, existe el llamado “Bono demográfico”¹¹⁶, esto debería apuntar a un escenario donde las oportunidades para que México sea un país próspero, se materialicen, desafortunadamente la implementación de políticas públicas, en su concepción, no contemplan de manera fehaciente la participación juvenil, ni sus objetivos apuntan hacia ellos, pareciera un descuido por parte de la autoridad a un capital fecundo en lo económico, lo político y

¹¹⁶ El bono demográfico es sin duda la mejor oportunidad para el desarrollo de nuestro país, para modificar estructuras productivas e institucionales, “Los cambios en la estructura de edades implican condiciones demográficas más favorables para el desarrollo económico: la población en edad laboral aumenta y la población económicamente dependiente se vuelve minoritaria”. Cordera, Rafael, políticas públicas para los jóvenes *op. cit.* 313. Por otra parte Juan Carlos Moreno-Brid establece que el bono demográfico (bajas tasas de fertilidad y de crecimiento de la población, aumento de la población en edad de trabajar, disminución de la dependencia, aumento de la mujer en el mercado laboral) ayuda a explicar la disminución de la pobreza en una economía estancada, sumado a la migración internacional y las remesas. Moreno-Brid, Desarrollo y crecimiento, *op cit.*

lo social, aunado a este bono, la migración creciente debe fructificar en mejoras materiales y de desarrollo de las localidades (por las remesas que se captan), pero no ocurre así. En este apartado consideramos de forma general las características de la población veracruzana, para reforzar la idea de este bono demográfico consideremos las siguientes cifras (**Tabla 5**).

Tabla 5 Ocupación en el estado de Veracruz según censo de población 2010.

		hombre	mujer	Total
Trabajó (por lo menos una hora)	Recuento	233795	67250	301045
	% del total	30.6%	8.8%	39.3%
Se declara que busca trabajo y por verificación se rescata que trabaja	Recuento	1680	276	1956
	% del total	.2%	.0%	.3%
Se declara que es jubilado o pensionado y por verificación se rescata que trabaja	Recuento	602	202	804
	% del total	.1%	.0%	.1%
Se declara que es estudiante y por verificación se rescata que trabaja	Recuento	2857	1516	4373
	% del total	.4%	.2%	.6%
Se dedica a los quehaceres del hogar y por verificación se rescata que trabaja	Recuento	259	15201	15460
	% del total	.0%	2.0%	2.0%
Se declara que tiene alguna limitación física o mental... y por verificación se rescata que trabaja	Recuento	69	41	110
	% del total	.0%	.0%	.0%
Se declara que no trabaja y por verificación se rescata que trabaja	Recuento	1570	384	1954
	% del total	.2%	.1%	.3%
No se tiene información en condición de actividad y por verificación se rescata que trabaja	Recuento	2158	445	2603
	% del total	.3%	.1%	.3%
Tenía trabajo, pero no trabajó	Recuento	2422	426	2848
	% del total	.3%	.1%	.4%
Buscó trabajo	Recuento	13142	1726	14868
	% del total	1.7%	.2%	1.9%
Pensionada(o) o jubilada(o)	Recuento	7318	3485	10803
	% del total	1.0%	.5%	1.4%
Estudiante	Recuento	58714	60888	119602
	% del total	7.7%	8.0%	15.6%
Se dedica a los quehaceres del hogar	Recuento	2976	231306	234282
	% del total	.4%	30.2%	30.6%
Tiene alguna limitación física o mental que le impide trabajar	Recuento	7352	5062	12414
	% del total	1.0%	.7%	1.6%
Otra situación	Recuento	28900	8150	37050
	% del total	3.8%	1.1%	4.8%
No especificado	Recuento	3187	1829	5016
	% del total	.4%	.2%	.7%
Elaboración propia con información de: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=30 (octubre 2011)	Recuento	367001	398187	765188
	% del total	48.0%	52.0%	100.0%

Podemos apreciar (**Tabla 5**) que la población trabaja (39.3%), estudia (15.6%), se debe aprovechar este bono demográfico, por presentar condiciones inmejorables para modificar las condiciones de vida, como lo es la desigualdad y pobreza. La variable juvenil no es aprovechada, los datos del

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), apuntan a que la población ubicada en el rango de 20 a 34 años, de manera creciente terminan sus estudios de nivel básico, están en edad productiva y reproductiva (**Tabla 6**).

Tabla 6 Escolaridad en el estado de Veracruz 2005-2010

	2005	2010
Población sin escolaridad	12.9 por ciento	10.6 por ciento
Población analfabeta mayor de 15 años	13.4 por ciento	11.4 por ciento
Población entre 5-14 años que asiste a la escuela	92.9 por ciento	93 por ciento
Educación básica	58.7 por ciento	57.9 por ciento
Educación media superior	15.3 por ciento	17 por ciento
Educación superior	11.6 por ciento	13.8 por ciento
Estudios técnicos comerciales con primaria terminada	0.2 por ciento	0.3 por ciento
Grado promedio de escolaridad	7.2 años	7.7 años
Escolaridad promedio PEA	8.4 años en el primer trimestre de 2011.	

Elaboración propia con base en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Perspectivas estadística, Veracruz de Ignacio de la Llave, diciembre de 2012.

http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/estd_perspect/ver/Pers-ver.pdf
(Marzo 2013)

Por su parte, la escolaridad en el periodo 2005-2010, presenta avances de la política educativa en la entidad (**Tabla 6**), por ejemplo el aumento en los años de escolaridad (al pasar de 7.2 a 7.7 en el periodo señalado), la reducción de la población que no tiene escolaridad (12.9 % a 10.6%) así como la población analfabeta que es mayor de 15 años se redujo (de 13.4% a 11.4%). El incremento en la cobertura educativa es evidente en el nivel medio superior (15.3% a 17 %). Por tanto, una población educada, es una arista de fortaleza en el bono demográfico de la entidad. En lo que concierne a la emigración, se movilizan personas con una mayor preparación, para insertarse en labores fabriles y de servicios y no exclusivamente a las agrícolas.

Los niveles de educación alcanzados en la entidad durante el periodo 2005-2010, delimitan el perfil de los potenciales emigrantes veracruzanos: no son analfabetas, tienen estudios cubiertos en educación básica. En las siguientes líneas se analizarán las condiciones económicas existentes en el estado de Veracruz.

3.3 Condiciones económicas de la entidad.

En la segunda mitad de la década de los noventa del siglo XX, Veracruz incrementa la expulsión de habitantes hacia otras entidades, en este mismo periodo inicia la implementación del TLCAN¹¹⁷, este tratado si bien vincula a México con los procesos de globalización, integración de mercados, flujos de mercancías, competencia y eliminación de proteccionismo, así como la apertura comercial; el saldo para la entidad consistió en una disminución de los empleos generados en el sector agrícola y en el sector industrial, estos factores son decisivos en el fenómeno emergente de la migración estatal.

Las actividades que generan mayor valor agregado en la entidad son las vinculadas al campo y a la extracción de petróleo, aunadas también las actividades portuarias. “Veracruz tradicionalmente produce caña de azúcar, cítricos y café, estas mercancías se encuentran sujetas a las fluctuaciones en los precios internacionales del mercado (oferta y demanda) afectando considerablemente a la economía veracruzana -en tiempos donde la protección agrícola y los precios de garantía ya no son políticas gubernamentales vigentes-, esto produce inestabilidad en los sectores productivos primarios y secundarios, así como en el empleo y en los salarios recibidos. Ello, aunado a la crítica situación de los ingenios azucareros, contribuye al empobrecimiento de productores y jornaleros. Aun así, esta situación no sólo afecta a productores y trabajadores del agro, también perjudica la economía de otros grupos que de una u otra manera dependen del dinero del campo, como los comerciantes. Todas estas circunstancias constituyen los principales terrenos fértiles para que los veracruzanos hayan comenzado a considerar la migración como una buena opción para poder satisfacer sus necesidades y expectativas”¹¹⁸.

¹¹⁷ De acuerdo con cifras del *Pew Hispanic Center Project*, durante el periodo de operación del TLCAN (1994-2006) 5 millones 758 mil 800 mexicanos emigraron hacia Estados Unidos. Mientras las estadísticas del Consejo Nacional de Población en México señalan que durante el periodo (1994-2007), el saldo migratorio de nuestro país hacia EU, Canadá y otros países fue negativo en 7 millones 609 mil 398 personas... “La razón de la creciente migración es simple: para crear suficientes puestos de trabajo para los nuevos demandantes de empleo, la economía mexicana debería crecer a una tasa anual del 6 por ciento. Sin embargo, durante el periodo de operación del TLCAN (1994-2007), el PIB mexicano apenas creció a una tasa media de 3 por ciento anual”, precisó el economista. Calva, José Luis, conferencia magistral, Seminario Internacional *The Remains, Legacy and Transcendence of NAFTA*, organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Embajada de Canadá, México, 2008. http://imagenagropecuaria.com/2008/enmendar_tlcán_para_superar_desigualdad_entre_méxico_eu_y_canadá/ (marzo 2013)

¹¹⁸ Chávez Lomelí Ana Margarita, Cambios en... *Op Cit.*

El desarrollo económico en la entidad no es uniforme, a pesar de tener recursos naturales indispensables para el agro y la industria, 147 de 212 municipios se encuentran por debajo de la línea de pobreza, 68% de la población del estado se encuentra excluida del bienestar y lejos de su inserción en el mercado¹¹⁹. Estas cifras son reconocidas por el gobierno del estado en su Plan de desarrollo, 2005-2010.

Las causas del atraso económico-social y la migración además de los mencionados, se retoman del Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010, los siguientes factores:

- Índices altos de marginación, gran parte de los municipios (147 de 212) se encuentran con niveles de marginación alta y muy alta.
- Geografía agreste, las condiciones orográficas de la entidad enclavada en serranías vuelven inaccesible la instauración de servicios y acceso a las comunidades.
- Dispersión geográfica, existencia de muchas comunidades alejadas de las ciudades.
- Cambios en la estructura poblacional, los jóvenes que migraron del estado, reduce el esquema productivo de los municipios de Veracruz.
- Infraestructura insuficiente o adecuada (caminos, servicios de luz, distribución de agua, servicios médicos)¹²⁰
- Actividades del campo estancadas por la competencia y apertura ocurrida en 1994 con el TLCAN, caída en actividades agrícolas tradicionalmente hegemónicas como la producción de caña de azúcar, café, cítricos, entre otros.

Las estadísticas que presenta el gobierno estatal, muestran altas tasas de ocupación, tanto en el año 2005 como en el año 2010 (**Tabla 7**) en lo referente a la población económicamente activa (pasó de 52.8% en 2005 a 54.7% en 2010); pese a esto, no todo es satisfactorio en el tópico generación de empleos, en los sectores productivos. En el análisis detenido, encontramos que para el año 2010, la reducción porcentual de personas empleadas en el sector primario persistió, ahora sólo un 24.12% de los empleos eran generados en dicho sector; más de la mitad de los empleados se ubican en el sector de servicios 58% en 2010. En el diagnóstico presentado en el Plan Local de Desarrollo 2011-2015, queda de manifiesto que la situación económica de la entidad: “2010: la población

¹¹⁹ Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDMetropolitano/pdf/VERLEY04.pdf> (abril 2011)

¹²⁰ *Ibidem*

económicamente activa ascendió a 2.9 millones de personas, esto representa 6.4 por ciento del nivel nacional. El crecimiento promedio fue de 2 por ciento anual, sin embargo la población económicamente activa en la entidad aumentó 1.8 por ciento por año, lo que implicó que el desempleo se ubicara en cerca (superior a) 100 mil personas... el empleo en Veracruz para 2010 mostró que el sector terciario, genera el 58 por ciento de los empleos, mientras que el sector primario aportó 24.12 por ciento y el secundario 20 por ciento.”¹²¹.

Tabla 7 Empleo por sector productivo y tasa de ocupación, Veracruz 2005-2010

Según sector de actividad											
Sector primario				Sector secundario				Sector terciario			
2005		2010		2005		2010		2005		2010	
Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
657,484	25.3 %	668,160	24.1 %	520,048	20 %	556,800	20.0 %	1,509,594	54.7%	1,614,720	58 %
Tasa de ocupación 2010											
Población económicamente activa				Tasa de ocupación				Tasa de desocupación			
2005		2010		2005		2010		2005		2010	
Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
2,786,511	52.8 %	2,900,000	54.7 %	2,718,634	97.6 %	2,784,000	96.3 %	67,877	2.4 %	116,000	3.7 %

Elaboración propia con base en: Agenda Económica y Financiera, Veracruz 2006
<http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/GOBVERSEFP/SFPPORTLET/SFPPORTLETSDIFUSION/AGENDAECONOMICA/AGENDA%20DE%20FINANZAS%202006%20PARA%20INTERNET.PDF> (mayo 2012)

Perspectiva estadística Veracruz de Ignacio de la Llave, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2011.
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-ver.pdf> (mayo 2012)

El sector productivo con menor dinamismo referente a la generación de empleos, es el primario. El desempleo general del estado de Veracruz rebasa a las cien mil personas (**Tabla 7**), la absorción laboral y las políticas implementadas para dicho fin, no reflejan un avance consolidado en este rubro, siendo un factor que explicaría la expulsión de mano de obra. Esto se complementa con los datos parciales de 2011, donde con una tasa del 28% de las personas con trabajo, se encuentran laborando en la informalidad¹²². La falta de empleo en general y la disminución en importancia del sector primario son detonantes principales de la emigración estatal

¹²¹ Cifras tomadas del Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016
<http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/files/2011/10/Plan-Veracruzano-de-Desarrollo-2011-2016.pdf> (marzo 2012)

¹²² Perspectiva estadística Veracruz de Ignacio de la Llave, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2011.
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-ver.pdf> (mayo 2012)

Tabla 8 Ramas económicas, importancia y aportación al producto interno de Veracruz 2009

Rama	Porcentaje a nivel local.	Nivel nacional.
Comercio, restaurantes y hoteles	14.68 por ciento.	16.7 por ciento
Servicios financieros, de seguros, inmobiliarios y de alquiler	15.03 por ciento.	15.6 por ciento
Industria manufacturera	13.91 por ciento	16.6 por ciento
Transporte, almacenaje y comunicaciones	10.27 por ciento.	10.8 por ciento
Agricultura, silvicultura y pesca	5.69 por ciento.	3.7 por ciento
Construcción, Electricidad, gas y agua	14.79 por ciento.	8.0 por ciento
El sector de Minería	7.12 por ciento.	5.2 por ciento
Servicios educativos y médicos	9.99 por ciento	8.2 por ciento
Actividades de gobierno	4.22 por ciento	4.1 por ciento
Resto de los servicio	4.30 por ciento	9.2 por ciento

Elaboración propia con base en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ver/economia/> (marzo 2012)

En su conjunto, las actividades de comercio, servicios y turismo son las de mayor relevancia para Veracruz (**Tabla 8**), mientras que el sector primario, a pesar de que a nivel local presenta un mayor dinamismo con respecto del nacional, representa un bajo aporte. “En pocos años y velozmente el sector terciario se impuso al primario. Es decir, el comercio y los servicios se constituyeron en el refugio de las personas que no pudieron continuar produciendo o laborando en la agricultura y la ganadería, como ha venido ocurriendo en otros ámbitos geográficos. No es casualidad que es en estos mismos años en los que la migración de veracruzanos experimenta un incremento importante, principalmente entre la población masculina y en las edades laborales”¹²³.

La radiografía de las ramas económicas y del empleo, es fundamental rescatarlas para entender las causas de la emigración en el estado de Veracruz; si bien en un balance general, la tasa de desocupación es baja, el análisis detenido, proyecta que el desempleo para 2010 tiene un déficit de cien mil plazas (**Tabla 7**), el sector primario pierde fuerza laboral, además un tercio de la población se encuentra en la informalidad. Estas cifras refuerzan la hipótesis del incremento de la emigración por cuestiones económicas. En el siguiente apartado se analizará la dinámica municipal en cuanto a la generación de la riqueza.

¹²³ Chávez Lomelí, Ana Margarita *Cambios en la migración*. Op Cit. 8.

3.4 Generación de la riqueza y desigualdad municipal.

Las condiciones económicas, el dinamismo municipal y la generación de la riqueza explican el fenómeno migratorio, el análisis de cada sector productivo aporta evidencias sobre la expulsión o atracción de fuerza laboral. En el caso veracruzano, el sector agrícola muestra deficiencias en su contribución al Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (PIBE)¹²⁴ y la creación de empleo, esto se traduce en el incremento del flujo de mano de obra hacia otros sectores productivos y también hacia otras entidades federativas e incluso hacia los Estados Unidos.

La situación económica del estado de Veracruz se ha modificado en los últimos 30 años “Para 1980, la entidad aportaba el 40 por ciento de la caña de azúcar, 30 por ciento de café, 60 por ciento de los cítricos, 48 por ciento de la ganadería, 90 por ciento de la producción de petróleo, además de que en las refinerías de Coatzacoalcos y Minatitlán se procesaba la extracción petrolera proveniente de Tabasco. Para 1990, las diversas actividades agropecuarias permitieron ocupar el 40.4 por ciento de su PEA, al representar la principal actividad”¹²⁵.

En el nuevo milenio esto cambió, el sector primario decae notablemente, el estado de Veracruz cuenta con recursos naturales para las actividades extractivas, de la transformación (industrial), a pesar de esto y de contar con la existencia de un número importante de ciudades intermedias a lo largo de la entidad, el crecimiento no ha sido homogéneo, sino todo lo contrario, dispar y concentrado. Algunas cifras son sugerentes en este aspecto: “Sólo 4 municipios de 212 con los que cuenta la entidad producen el 35 por ciento del PIB estatal, 83 municipios generan el 4% de la riqueza local, y en 17 municipios se genera el 60% del PIBE...Entre estos municipios destaca la contribución individual de los siguientes, de acuerdo al tamaño del producto: Veracruz, 11.9%, Xalapa, 10.1; Coatzacoalcos, 6.5; Boca del Río, 6.2; Poza rica de Hidalgo, 3.5; Córdoba, 3.5; Orizaba, 2.7; Minatitlán, 2.5; Tuxpan, 2.2; Cosoleacaque, 1.8 y Martínez de la Torre con el 1.8%. Como es notorio, al desagregar la información, es posible observar que la concentración es más

¹²⁴ El Producto Interno Bruto por Entidad Federativa permite conocer anualmente el comportamiento y composición de las actividades económicas de los estados. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/> (marzo 2012).

¹²⁵ Pérez María Eugenia, “Políticas migratorias en el estado de Veracruz” *op cit.* 247.

profunda, ya que, según puede verse, sólo 4 de esos municipios, esto es el 2% del total, (Veracruz, Xalapa, Coatzacoalcos y Boca del Río), generan el 35% de la riqueza estatal”.¹²⁶

Estas cifras reflejan la concentración del desarrollo y de la producción en el estado de Veracruz. Factores como lo son: la crisis del campo (en productos como lo son la caña de azúcar, el café y los cítricos), las políticas de ajuste estructural, el desempeño económico del gobierno local, y los vaivenes de la economía internacional, generan ambientes de degradación en las condiciones de vida de la población. Esto se traduce en la esfera estatal con niveles persistentes de pobreza, desigualdad y también movimientos emigratorios, los cuales buscan mejorar las condiciones materiales y esenciales de las comunidades¹²⁷.

Una cantidad considerable de la riqueza estatal, es generada por 17 de 112 municipios, el 60 por ciento del producto interno bruto estatal recae en algunas localidades, el resto de las municipalidades tienen problemas para mantener y reproducir capital, por lo tanto también para absorber mano de obra. A pesar de las fallas que pudiera presentar en la estructura económica, la importancia del estado de Veracruz para las cuentas nacionales no se objeta, es la quinta entidad con mayor aporte al PIB nacional (**Tabla 9**) y con niveles de crecimiento similares a la media nacional.

Tabla 9 Veracruz: crecimiento y contribución del PIB estatal y nacional 2005-2010.

Año	Crecimiento PIB estatal	Crecimiento PIB nacional	Veracruz, aportación porcentual al PIB nacional	Posición que ocupa la aportación del PIB veracruzano a nivel nacional
2005	3.1 %	3.03%	4.4%	6
2006	5.0 %	5.0%	4.6%	5
2007	3.2 %	3.15%	4.7%	5
2008	1.4 %	1.4%	4.5%	5
2009	- 4.7 %	-4.70%	4.8%	5
2010	5.2 %	5.07%	4.7 %	5

Elaboración propia con información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Perspectiva Estadística Veracruz 2011, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-ver.pdf> (enero 2012)

¹²⁶ *cf.* Barcelata Chávez, Hilario, Veracruz. Pobreza y crecimiento económico, España, Universidad de Málaga, Grupo Eumed.net, 2010, Pp. 13.

Para 2010 el estado contaba con 212 municipios, pese a esto la estructura productiva y de aporte al PIB no se modificó.

¹²⁷ De los 212 municipios que integran el estado de Veracruz, el grado de marginación se reparte de la siguiente forma: muy alto (38), alto (56), medio (88), bajo (20), muy bajo (10).

http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010 (mayo 2012)

La evolución del PIB¹²⁸ estatal, muestra cierta inestabilidad en su crecimiento, si bien en el año 2009, debido a la crisis mundial se tradujo en una reducción cercana al 5 por ciento, ya desde 2008 mostraba síntomas a la baja en este indicador. Para el año 2010 existe una cuantiosa recuperación (5.2%) pero no suficiente, el año 2006 se obtuvo el mayor crecimiento estatal (5%) (**Tabla 9**).

La entidad ocupa el quinto lugar nacional en su contribución al PIB (**Tabla 9**), la problemática de estas cifras radica en que la riqueza solo se genera en 17 municipios, el resto de las localidades efectúan modestas aportaciones. Bajo este esquema de desarrollo económico, la desigualdad y polarización de la riqueza queda acentuada y cuestiona el éxito de las políticas sociales y económicas implementadas en la entidad. La importancia de Veracruz, no se refleja en el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, cuando no hay una correspondencia entre el crecimiento y el desarrollo, los habitantes pueden optar por salir del estado.

La migración acontece, cuando las expectativas mínimas de vida no pueden ser cubiertas por las estrategias generales de desarrollo de los gobiernos, la población joven (20-34 años) es la más proclive a salir de su localidad, en búsqueda de mejorar sus condiciones económicas y sociales. La entidad veracruzana en el periodo 2005-2010, por sí misma no se volvió atractiva para generar regresos de la fuerza laboral, se deben analizar otras variables que permitan comprender la realidad estatal.

3.5 Evolución de los salarios 2005-2010.

La evolución salarial en el estado de Veracruz es deficiente, la política económica federal, con el pretexto de mantener bajas tasas de inflación y competitividad, ha castigado el incremento de los salarios en los últimos 30 años¹²⁹. La inobjetable comparación entre remuneraciones recibidas en México y las efectuadas en los Estados Unidos, genera que la mano de obra se mueva hacia el norte del país, en un acto natural de oferta y demanda.

¹²⁸ Es el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos dentro de un país en un periodo determinado. <http://ocw.unican.es/ciencias-sociales-y-juridicas/principios-de-economia/materiales/Principios-economia5.pdf> (agosto 2011)

¹²⁹ A nivel federal, el salario mínimo se incrementó un 4.29% entre los años 2005 y 2010; mientras que en el estado de Veracruz, durante el mismo periodo el aumento fue el siguiente: zona A, 4.39%; zona B, 4.32%; zona C, 4.22%. Los incrementos en pesos se desglosan en la **Tabla 10**.

Los salarios en Veracruz fueron bajos, en 5 años no mostraron incrementos significativos (en el periodo 2005-2010 los salarios crecieron en 10 pesos promedio), a esto se le debe sumar que la población que ganó hasta dos salarios mínimos, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, reportadas en el documento “Perspectiva Estadística Veracruz Ignacio de la Llave 2011” fue de 44.1 por ciento¹³⁰ (se toma en cuenta la población ocupada, excluyendo a los no remunerados); mientras que el Consejo Nacional de Población reportó en su “Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010” reportó que el porcentaje de personas que ganan hasta dos salarios mínimos fue de 50.64 por ciento¹³¹ (se toma en cuenta la población ocupada). En ambos casos, la retribución monetaria y la cantidad de salarios, no mejoró en la entidad durante el periodo 2005-2010.

¹³⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Perspectiva Estadística Veracruz Ignacio de la Llave 2011 en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-ver.pdf> (febrero 2012)

¹³¹ Consejo Nacional de Población, Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010, en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio (marzo 2012)

Tabla 10 Evolución salarial a nivel nacional y en Veracruz, 2000-2010

Año	Nacional	Zona geográfica estatal		
		A	B	C
2000	35.12	37.9	35.1	32.7
2001	37.57	40.35	37.95	35.85
2002	39.74	42.15	40.1	38.3
2003	41.53	43.65	41.85	40.3
2004	43.3	45.24	43.73	42.11
2005	45.24	46.8	45.35	44.05
2006	47.05	48.67	47.16	45.81
2007	48.88	50.57	49	47.6
2008	50.84	52.59	50.96	49.5
2009	53.19	54.8	53.26	51.95
2010	55.77	57.46	55.84	54.47
<p>Salarios mínimos generales diarios 2000-2010</p> <p>Área geográfica A comprende los siguientes municipios: Agua Dulce, Coatzacoalcos, Cosoleacaque, Las Choapas, Ixhuatlán del Sureste, Minatitlán, Moloacán, Nanchital.</p> <p>Área geográfica B comprende los siguientes municipios: Coatzintla, Poza Rica, Tuxpán.</p> <p>Área geográfica C comprende el resto de las municipalidades de la entidad.</p>				

Elaboración propia, con base en: Perspectiva estadística Veracruz de Ignacio de la Llave, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2011.
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-ver.pdf> (mayo 2012)

En la región denominada “Montañas” (**Tabla 21**) se ubican los mayores movimientos migratorios, los salarios que corresponden a esta zona geográfica administrativa es la “C” (**Tabla 10**), resalta que entre 2005 y 2010, se mantuvieron las retribuciones más bajas con respecto a las otras dos zonas geográficas salariales estatales; esto a su vez explicaría el incremento de la migración en el estado. La zona “A” es la que tuvo un mejor desempeño en cuanto a los sueldos. Para completar la radiografía estatal, aún falta analizar la variable de la pobreza y marginación para entender las motivaciones de la migración en el estado de Veracruz.

3.6 Pobreza, marginación en el estado 2005-2010.

La paradoja del estado de Veracruz radica en sus niveles de pobreza permanentes, comparados con el potencial basado en sus recursos naturales, posición geográfica y salida al mar. La marginación se vuelve una constante, siendo una condición determinante en la expulsión de fuerza laboral en la entidad. Además, los nuevos esquemas de producción, basados en el modelo de maquila, sustituyen antiguas políticas de industrialización. La reducción o retracción estatal en la economía genera desajustes en la dinámica productiva veracruzana, provocando que la población se desplace a otros centros laborales en la frontera norte del país y también hacia los Estados Unidos. La constante en el estado de Veracruz son la pobreza y marginación, producto de: la polarización de la riqueza, bajos salarios, desempleo, déficit en infraestructura y el sector primario en condiciones productivas poco satisfactorias para el desarrollo integral de sus habitantes.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social¹³² reporta el avance real de las políticas sociales implementadas. “En el orden municipal este organismo rescata que en 76 de 212 municipios el porcentaje de población de pobreza estuvo entre 50 y 75%, en estos se concentró 36.4 por ciento del total de la población en situación de pobreza del estado; en 110 municipios el porcentaje de población en pobreza estuvo entre 75 y 100%, en estos municipios habitaba únicamente 38 por ciento de la población en situación de pobreza del estado; en 2010 había 186 municipios de 212 existentes donde más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza”¹³³.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) usa como metodología de medición dos enfoques: derechos sociales (rezago educativo, acceso a los servicios

¹³² Organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal en México con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permite mejorar la toma de decisiones en la materia. Tiene como funciones principales:

- Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas y;
- Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. En www.coneval.gob.mx (septiembre 2013).

¹³³ Consejo Nacional de Población, Informe de Pobreza y Evaluación en el Estado de Veracruz 20102, en http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202012_Veracruz.pdf (septiembre 2013)

de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación) y bienestar económico (se definen dos canastas básicas una alimentaria, y una no alimentaria). En la **Tabla 11** se desglosan los tópicos mencionados para el caso de Veracruz.

Tabla 11 Evolución de indicadores: carencia social y bienestar en Veracruz 2008-2010

Indicadores	Porcentaje	
	2008	2010
Carencias sociales		
Rezago educativo	28.5	26.1
Carencia por acceso a los servicios de salud	44.5	36.9
Carencia por acceso a la seguridad social	72.1	69.8
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	30.4	24.5
Carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda	35.9	29.5
Carencia por acceso a la alimentación	25.6	26.5
Bienestar		
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	20.8	28.3
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	54.4	62.6

Elaboración propia con base en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Informe de pobreza y evaluación en el estado de Veracruz 2012

http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202012_Veracruz.pdf
(septiembre 2013)

Si bien para el final de la gestión 2005-2010, el estado de Veracruz avanzó en la reducción de las carencias sociales (**Tabla 11**); en contraparte, el incremento de los precios de la canasta básica alimentaria crecieron, la población no alcanza a satisfacer sus necesidades básicas en lo general. La pobreza en general creció en la entidad en los años 2008-2010, como se muestra en la **Tabla 12**.

Tabla 12 Evolución de la pobreza en Veracruz 2008-2010

Indicadores	Porcentaje	
	2008	2010
Pobreza		
Población en situación de pobreza	51.3	58.3
Población en situación de pobreza moderada	35.3	40.1
Población en situación de pobreza extrema	16	18.1
Población vulnerable por carencias sociales	33.1	24.1
Población vulnerable por ingresos	3	4.3
Población no pobre y no vulnerable	12.6	13.3

Elaboración propia con base en CONEVAL, Informe de pobreza y evaluación en el estado de Veracruz 2012 http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202012_Veracruz.pdf (septiembre 2013)

Con estas condiciones (**Tabla 11 y 12**) la entidad no es atractiva para la recepción de trabajadores, fortaleciendo la percepción del aumento de emigrantes veracruzanos. La pobreza sigue siendo el tema central en la hechura de políticas, en aras de forjar una sociedad competitiva, que no vea en la emigración una válvula de escape o reajuste del mercado laboral, así como de elemento capaz de lograr la satisfacción de las necesidades básicas y superfluas. Otro factor que se debe tomar en cuenta para entender la problemática social de los veracruzanos, es el rezago existente.

Para medir el rezago existente en la entidad se utiliza el índice de marginación¹³⁴, los gobiernos contemporáneos buscan que el crecimiento y desarrollo se distribuya en la mayoría de los sectores posibles, la redistribución es un valor propio de un estado ilustrado, que se maneja por la utilización de políticas públicas para este objetivo. La gestión del gobierno estatal por dotar de mayores programas sociales, buscó incidir en la reducción de la marginación, a pesar de que hubo un modesto avance en su reducción, a nivel nacional no se avanzó, siguió siendo alto el grado marginal ocupando el cuarto lugar nacional en 2005 y 2010 (**Tabla 13**).

¹³⁴ El índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas. Así, el índice de marginación considera cuatro dimensiones estructurales de la marginación; identifica nueve formas de exclusión y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas. CONAPO, *Índice de Marginación*, México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población, 2006 pp. 11. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/marginabsoluto/IAM1990-2000_docprincipal.pdf (mayo 2013)

Tabla 13 Evolución de la marginación en Veracruz 2005-2010

Año	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional
2005	1.07674	Alto	4°
2010	1.07546	Alto	4°

Elaboración propia con base en: Consejo Nacional de Población (CONAPO) Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010 en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio (abril 2013)
 Consejo Nacional de Población (CONAPO) Índices de Marginación 2005, en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_marginacion_2005 (abril 2013)

Para Rolando Cordera el problema fundamental no es el asistencialismo en sí mismo, sino que las directrices gubernamentales destinadas hacia los llamados pobres, están desconectadas de las políticas de fomento económico y desarrollo regional. “la mejora en los niveles de educación y salud se traduce, en ausencia de oportunidades de empleo mejor remunerado, en frustración social y crecientes presiones migratorias, con las consiguientes tensiones que esto genera”¹³⁵. Las fallas estructurales radican en la falta de integralidad, adecuación y complementariedad de los programas políticos.

La marginación existente en la entidad, se vincula al impacto de no alcanzar las metas de la política de desarrollo y social implementadas en el estado de Veracruz, no existe integralidad y los resultados se traducen en la persistencia de la marginalidad. De seguir este esquema salarial, de empleo, disminución en importancia del sector primario y el incremento de las expectativas de desarrollo, solo favorece que el mercado laboral de los Estados Unidos tenga mayor demanda, propiciándose movilidad de mano de obra. La paradoja consiste que en México es donde se educa y capacita al personal que atiende los servicios públicos en la unión americana, por otra parte, también se favorece el esquema de maquila, la subcontratación y el empleo informal.

La población que se encuentra entre los 20-34 años, sufre las repercusiones de las políticas generales del gobierno local, las cuales no están conectadas entre sí; además las fallas mismas de implementación y los resultados de la política migratoria referente a su valor de contención contribuyen a este escenario negativo. Ahora, debemos analizar la evolución de la movilidad humana en el periodo 2005-2010 en el estado de Veracruz.

¹³⁵ Cordera, Rolando, “la subordinación de la política social y la recuperación del desarrollo” en El léxico de la política en la globalización, Germán Pérez Fernández del Castillo y Juan Carlos León y Ramírez coordinadores, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2008. Pp. 148.

3.7 La migración en Veracruz, aspectos generales.

El estado de Veracruz se incorpora en años recientes (segunda mitad de la década de los noventa del siglo XX) al proceso de emigración internacional (principalmente hacia los Estados Unidos), tal y como se analizó en el capítulo 2, en las variables geográficas y cronológicas de expulsión que se han desarrollado en nuestro país durante el siglo XX. En este apartado se analizarán las características que presenta el fenómeno migratorio en la entidad, durante el periodo propuesto para el análisis de esta investigación (2005-2010), para posteriormente escudriñar las estrategias de política implementadas por parte del gobierno estatal en esta materia.

La migración tiene diversas explicaciones, un acercamiento a esta realidad lo resume perfectamente Hilario Barcelata, al establecer que:

La falta de correspondencia entre las variables migración y dinámica económica nacional y estatal, lleva a suponer, entonces, que puede ser más válida la hipótesis de que la dinámica de los flujos migratorios es resultado del estado de permanente estancamiento estructural de muchas regiones del país y de sectores productivos; cuyo insuficiente desarrollo resulta en escasas oportunidades para el mejoramiento material de la población. Esta situación, genera un estado permanente de desempleo y bajas remuneraciones, que incentiva a los trabajadores a buscar mejores fuentes de ingreso en otro país. Pero esto no sucede con una regularidad definida, pues tiene que ver más con las posibilidades materiales de emigrar, como la disponibilidad de dinero, conocimiento de los canales para hacerlo y la existencia de redes sociales que permitan identificar un lugar donde llegar y obtener un empleo¹³⁶.

De esta cita podemos desprender los siguientes elementos para el análisis de la migración en la entidad:

- Estancamiento estructural de las economías locales y de los sectores productivos. Este es un elemento clave y punto de partida en el fenómeno migratorio. La paralización o pérdida de dinamismo del conjunto de la economía, o de sus sectores productivos, trae como consecuencia desajustes en las formas de vida, de producción, y de prospectiva sobre las

¹³⁶ Barcelata Chávez, Hilario, Veracruz. Pobreza y crecimiento económico, España, Universidad de Málaga, Grupo Eumed.net, 2010, Pp. 109.

condiciones y expectativas de vida, tanto individual como colectivo. Cuando las necesidades de la población no son satisfechas, ni se generan los suficientes empleos con buenas remuneraciones, se limitan el mejoramiento de las condiciones materiales de la sociedad. La escases de oportunidades, aunado a un efecto reflejo o de igualar condiciones de consumo, generan entre sus variables resultantes, la migración.

- Desempleo y bajas remuneraciones. Como resultado del estancamiento, se genera el empleo precario, motivo determinante para buscar alternativas de crecimiento personal en lugares ajenos al de origen.
- Las condiciones de la emigración, depende de los siguientes factores:
 - Disponibilidad de dinero. La movilidad social, además de obedecer a cuestiones de mejora en las condiciones materiales, tiene como elemento central, la capacidad económica de los migrantes, los más pobres no necesariamente son los que emigran, sino son aquellos con recursos para el traslado, pago de polleros o de agencias que los puedan cruzar y llevar al destino o mercado laboral; contar con dinero, es de vital importancia.
 - Conocimiento de las rutas para arribar al destino migratorio. El tener dinero no asegura conseguir un empleo en los Estados Unidos *per se*; el migrante no se lanza a la aventura en el vacío, su andar es soportado por el conocimiento de los riesgos y las mejores opciones para llegar al destino con mayor potencial de empleo.
 - Redes sociales que ayuden a la movilidad y consecución de un empleo. No menos importante, es que el migrante se encuentre arropado por personas o grupos que ya están establecidos en la Unión Americana, estos fungen como canales de comunicación, capaces de informar de las oportunidades de empleo, de riesgos para cruzar la frontera, en ocasiones son financiadores del cruce de migrantes; estos elementos fortalecen la importancia de las redes sociales en el fenómeno migratorio.

La emigración es detonada por particularidades tales como: desigualdad y falta de oportunidades. La lectura que le da el gobierno veracruzano, es vincularlo a situaciones de vulnerabilidad, de marginación y de pobreza, en el Plan local de desarrollo 2005-2010, la migración es entendida de la siguiente manera:

- El problema de la entidad es y sigue siendo la marginación.
- En el 2004 se reconocía que 300 mil veracruzanos no estaban en la entidad. Pasó de ser el decimoquinto receptor de remesas a nivel nacional a ser el número seis, 769 millones en 2003 a 950.5 millones en 2004.
- Reactivar la economía, por medio de favorecer un clima de inversión. Mejorar los programas de educación, salud y alimentación, extender la política social.
- La mujer ingresa a las actividades productivas en los tres sectores, producto de la fuga de mano de laboral de hombres.
- Se contempla a las remesas como motor para detonar proyectos productivos a nivel micro. Al abandonar los jóvenes sus localidades se pierde la capacidad emprendedora.
- La migración se debe a cuestiones económicas básicamente. La pobreza se intenta reducir por medio del crecimiento económico y la generación de empleo. Complementándose con una política social (atacando la pobreza extrema, ayuda a la familia, atención a grupos vulnerables).
- Reducir la migración por medio de la educación, mejores salarios, aumenta producción, incrementa innovación, disminuye migración.
- Se intenta fortalecer la inversión privada con las remesas¹³⁷.

Estos postulados se encuentran desarrollados en el diagnóstico del Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010. La migración es considerada como un resultado de la pobreza, falta de oportunidades, marginación, estancamiento económico y sobre todo, como un elemento de vulnerabilidad, en este contexto se van a desenvolver la política migratoria estatal, en las siguientes líneas se desmenuzará los planes implementados a lo largo del sexenio. En el periodo de estudio (2005-2010) la migración no se reduce debido a la política pública implementada en la entidad, sino por factores exógenos, derivados de la recesión estadounidense, la crisis de 2008 y los programas restrictivos consistentes en la criminalización de los emigrantes mexicanos en suelo americano.

Otro valor importante en la hechura y concepción de la política migratoria, es la protección, vinculación y comunicación con los migrantes; la creación de un organismo gubernamental encargado de organizar y tener canales de diálogo con las diásporas, es prueba de ello, siendo la

¹³⁷ Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDMetropolitano/pdf/VERLEY04.pdf> (abril 2011)

instauración de la Dirección General de Atención al Migrante (enero de 2005), el esfuerzo más notable de la política migratoria estatal.

Ahora bien, ante el incremento de los veracruzanos que buscan el sueño americano, las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para 2010 señalan que Veracruz es una de las entidades con mayor saldo migratorio negativo a nivel nacional (**Tabla 15**). Es la sexta entidad con mayor aportación de emigrantes (**Tabla 14**) hacia la Unión Americana (5.6%). Destaca la entidad, por su reciente incorporación a las entidades que tradicionalmente aportan emigrantes a la Unión Americana, como lo es Guanajuato y Jalisco.

Tabla 14 Porcentaje de migrantes internacionales por entidad de origen	
Entidad.	Porcentaje.
Guanajuato	10.8
Jalisco	7.7
Michoacán	7.7
México	6.8
Puebla	6.6
Veracruz	5.6
Oaxaca	5.3
Distrito Federal	4.5
Guerrero	3.9
Hidalgo	3.7

Tabla 15 Entidades con mayor saldo neto migratorio negativo (absolutos)	
Entidad	Miles
Distrito Federal	- 498.6
Chiapas	-55.3
Guerrero	-54.5
Veracruz	-30.3
Tabasco	-28.7

Elaboración propia con información de: censo de población y vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Migración internacional en el quinquenio 2005-2010
Población de 5 años y más inmigrante, emigrante y saldo neto migratorio interno por entidad federativa

http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi_result/cpv2010_principales_resultadosI_V.pdf

www.inafed.gob.mx/work/dso/siha_2_1_6.xls
(febrero 2012)

En el año 2010 Veracruz ocupó los primeros lugares (**Tabla 15**) en cuanto a saldo neto migratorio (-30.3) y uno de los mayores expulsores de migrantes a nivel nacional (**Tabla 14**), en la región sur, comanda este rubro. Las motivaciones que influyen en la migración, si bien obedecen a las mejoras de las condiciones de vida en la población, ya sea en la subsistencia o en la imitación de patrones de vida, para el caso de Veracruz, se reconoce que la migración es un fenómeno heterogéneo; afecta capas rurales; la potencial fuerza laboral que sale de la entidad, son jóvenes entre los 20 y 34 años, con estudios en educación básica (**Tabla 6**) y media superior, hombres y mujeres se integran al proceso de expulsión (**Tabla 23**), con un elemento adicional, la movilidad infantil.

Para María Eugenia Pérez, “El fenómeno migratorio estatal se encuentra relacionado con la crisis de los sectores cafetalero, cañero y petrolero, y su impacto diferenciado según las regiones ligadas a dichas actividades; a partir del deterioro económico de la zona y de su estructura productiva como efecto de la implementación de políticas económicas neoliberales, la entidad fue perdiendo su capacidad de retención de la población, en búsqueda de cumplir expectativas y vidas satisfactorias”¹³⁸.

Los factores del atraso económico del estado de Veracruz, explican en buena medida la migración creciente, a partir de las reformas económicas estructurales acaecidas en 1982, los patrones y modos de producción en la entidad se modificaron, dejando secuelas tales como reacomodos en la fuerza laboral o desaprovechamiento de la misma. En el campo, la crisis se manifestó con el debilitamiento del sector cañero, de cítricos y de la producción de café; en el sector industrial, se manifestó con la venta, liquidación, fusión, extinción de entidades paraestatales; con esto se modificó la actividad secundaria e incluso la primaria, muchas de estas industrias procesaban o dotaban de insumos al campo; a esto se le suma la inestabilidad del mercado, en cuanto a los precios de petróleo, variable que afecta las finanzas públicas y repercute en el establecimiento de la política general de desarrollo.

3.8 Evolución de la emigración en Veracruz.

Medir con certeza el fenómeno migratorio resulta difícil, en cambio se pueden tener ciertos indicios, evidencias, tendencias, monitoreo, estimaciones y aproximaciones sobre la movilidad social. Para comprender la emigración de veracruzanos hacia los Estados Unidos, utilizaremos tres esquemas, si bien no podemos tener la seguridad absoluta del número exacto de desplazamientos, si podemos visualizar el comportamiento de estos a lo largo del periodo 2005-2010. Para nuestro propósito será utilizado la medición del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con respecto a la movilidad en 5 años, para lo cual se utiliza la muestra censal del cuestionario básico y ampliado; un segundo indicador con el que se trabaja, es la proyección de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y; la Encuesta sobre Migración realizada por el Colegio de la Frontera Norte.

¹³⁸ Pérez María Eugenia, “Políticas migratorias en el estado de Veracruz” *op cit.* 249.

Las autoridades mexicanas reconocían que en el periodo 2000-2010 cerca de 300 mil mexicanos, en promedio¹³⁹, cruzaban la frontera hacia los Estados Unidos, esto pese al clima de recesión, restricción y criminalización de los mexicanos que cruzaban de manera ilegal. Es con la crisis de finales de 2008, que los flujos migratorios empiezan a decaer (**Tabla 17 y 18**, aplicada para el caso veracruzano), debido a las condiciones de desempleo en la Unión Americana y, no por el éxito de las políticas de crecimiento, desarrollo y sociales implementadas en México.

En el estado de Veracruz, las noticias y declaraciones gubernamentales aun en el año 2009, hablaban del crecimiento de la emigración hacia los Estados Unidos, ciertamente la tendencia es de reducción (**Tabla 16**), aclarando que las condiciones de restricción, desempleo y criminalización, fueron las causantes de esta disminución y no las políticas de empleo y sociales implementadas en la entidad.

Tabla 16 Migración en el estado de Veracruz 1995-2010

Características de la migración en Veracruz	Periodos		
	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Emigración internacional (veracruzanos que salieron de la entidad)	145,158	236,542	64,806
Emigrantes internacionales que regresaron al estado.	10,379	59,385	23,077
Migrantes internacionales que regresaron (sin contar los que regresaron de los Estados Unidos)	1,469	2,864	4,535
Emigrantes veracruzanos que se fueron a Estados Unidos	143,689	233,678	60,271
Emigrantes veracruzanos que fueron a Estados Unidos y regresaron a la entidad	8,910	56,521	18,542
Emigrantes veracruzanos que fueron a Estados Unidos y no regresaron a la entidad.	134,779	177,157	41,729
Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda INEGI 2000. Censo de Población y Vivienda 2005. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx Cuestionario Ampliado, Censo de Población y Vivienda 2010. http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27303&s=est http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Migracion_quinquenal_Mexico-Estados_Unidos (mayo 2013)			

El incremento de la emigración veracruzana hacia los Estados Unidos se ubica en la segunda mitad de la década de los noventa, los censos de población registraron la movilidad ocurrida en cinco años. Es en el periodo 2000-2005 (**Tabla 16**) fue donde los mayores flujos se generaron. En lo correspondiente a nuestro periodo de estudio (2005-2010), se nota una disminución de

¹³⁹ Tépatch, Reyes, El flujo migratorio internacional de México hacia los Estados Unidos de América y la captación de las remesas familiares en nuestro país, 2007-2012, México, Cámara de Diputados LXI Legislatura, agosto de 2012, pp. 25.

veracruzanos emigrantes hacia los Estados Unidos, lo que contradice el discurso oficial del gobierno veracruzano acerca del aumento de emigrantes.

La **Tabla 16** es un primer indicador de la emigración veracruzana, el cual retrata la intensidad y tendencias de los flujos emigratorios hacia la Unión Americana, ahora bien, debemos analizar anualmente como fue esa tendencia en el periodo de estudio propuesto para esta investigación, para este fin nos ayudaremos de las proyecciones (**Tabla 17**) del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en el cual se evidencia un retroceso continuo en el periodo 2005-2010.

Tabla 17 Veracruz: emigrantes internacionales 2005-2010

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	38,636	33,532	27,774	23,021	23,182	21,084
<small>Elaboración propia con base en Proyecciones de Población CONAPO 2010. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos (agosto 2012)</small>						

Las tendencias de la emigración internacional de veracruzanos, en las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para el periodo 2005-2010, también reflejan una disminución gradualmente de los veracruzanos que decidieron salir de la entidad (**Tabla 17**) en búsqueda del sueño americano. Si bien la emigración veracruzana es un fenómeno emergente, en vías de consolidación de las redes y capital social, la disminución de la movilidad no pasa por la vinculación de las políticas migratorias o el mejoramiento de las condiciones de vida en la entidad, sino por las incipientes redes o diásporas y la comunicación que mantienen en ambos lados de la frontera; cuando el empleo escasea se mandan alertas de la dificultad de los cruces reflejándose en la reducción de los emigrantes.

Otro elemento a considerar tanto en las mediciones del INEGI y de la CONAPO, consiste en los regresos registrados en la muestra censal del cuestionario ampliado, ante las restricciones y dificultades de los cruces en la frontera norte. El periodo de estudio propuesto para la investigación (2005-2010) muestra una reducción de los emigrantes veracruzanos hacia los Estados Unidos, esto no fue por la disminución de la pobreza, la marginación, o el mejoramiento del empleo (**Tabla 5 a la 13**) en general en los tres sectores productivos y en el primario en específico; los salarios y el crecimiento estatal no aportan evidencias de que fueron pilares fundamentales en el freno de la emigración. En un análisis más detenido y auxiliándonos de la Encuesta sobre Migración en la

Frontera Norte de México, nos indica que los flujos migratorios de veracruzanos hacia los Estados Unidos presentan una disminución, es en 2007, el último año en que se registraron incrementos de migrantes, a partir de 2008 la disminución es notable (**Tabla 18**).

Tabla 18 Veracruz, flujos migratorios 2005-2011. Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México.

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Migrantes procedentes del sur (Veracruz); localidad de residencia	119,330	143,408	136,529	98,790	110,081	76,656	61,335
Migrantes procedentes del sur (Veracruz) con destino a la frontera norte; localidad de residencia	77,569	82,325	72,553	63,082	86,616	62,416	50,177
Migrantes procedentes del sur (Veracruz) con destino a Estados Unidos; localidad de residencia	41,761	61,083	63,975	35,708	23,465	14,240	11,158
Migrantes procedentes de Estados Unidos por vía terrestre residentes en aquel país; localidad de nacimiento (Veracruz)	6,157	8,153	6,840	10,726	19,829	11,940	10,949
Migrantes devueltos por autoridades migratorias de Estados Unidos (Veracruz) ; localidad de residencia	37,744	32,644	35,749	31,675	22,048	18,457	19,014

Elaboración propia con base en Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México 2011.
<http://www.colef.mx/emif/resultados/publicaciones/publicacionesnte/pubnte/EMIF%20NORTE%202011.pdf>

La cantidad de veracruzanos que deciden internarse a los Estados Unidos y se trasladaron a la frontera norte, son captados por medio de la Encuesta Sobre Migración en la Frontera Norte de México, realizada por el Colegio de la Frontera Norte; a pesar de que estos datos pudieran parecer mayores a los reflejados en las tabulaciones del INEGI y CONAPO, nos ayudan a comprender el fenómeno migratorio de Veracruz, en lo referente a la reducción de emigrantes que se presentó en el periodo 2005-2010. En la **Tabla 18**, se analiza la evolución anual de los emigrantes veracruzanos que deciden viajar a la frontera norte y también de aquellos que han manifestado su intención de cruzar a los Estados Unidos; así como los regresos terrestres de veracruzanos que proceden de la Unión Americana; finalmente los emigrantes que son regresados por parte de la patrulla fronteriza Americana.

En un balance de la **Tabla 18** se aprecia la disminución de los veracruzanos que deciden cruzar a los Estados Unidos en el periodo 2005-2010, siendo el año 2008 (en el año 2007 se registró 63,975 y para el año 2008 se situó este indicador 35,708), donde empieza la reducción de los emigrantes (pasaron de 41,761 en 2005 a 14,240 en 2010). Los regresos terrestres de veracruzanos que proceden de la Unión Americana, aumentaron en el periodo señalado, en el 2009 con 19,829, es donde se tiene el pico más alto en este rubro (de 6,157 en 2005 se pasó a 11,940 en 2010). Mientras que los migrantes veracruzanos devueltos por la autoridad americana pasó de 37,744 en 2005 a

18,457 en 2010. Estos resultados refuerzan la idea expuesta en esta investigación, acerca de que las condiciones externas, vividas en los Estados Unidos, como lo son: la crisis económica, las medidas prohibitivas y de criminalización, fueron las causantes de que la emigración en el estado de Veracruz se redujera en el periodo 2005-2010.

En suma, la emigración veracruzana hacia los Estados Unidos se redujo en el periodo 2005-2010 (lo que contradice el discurso gubernamental acerca del crecimiento de la emigración hacia el final de la gestión gubernamental en 2010), esto se refleja en las mediciones del INEGI, proyecciones del CONAPO y en la Encuesta sobre Migración aplicada por el Colegio de la Frontera Norte. Las condiciones económicas y sociales de Veracruz no ayudaron a esta reducción, siendo factores externos, como la crisis en la Unión Americana y las deportaciones masivas las que ayudaron a la reducción de los movimientos humanos. Por su parte, la política migratoria estatal, en su vertiente de protección y contención, tampoco fue decisiva para la disminución de emigrantes.

3.9 Características de la emigración veracruzana hacia los Estados Unidos.

Un indicador de utilidad que sirve de referente para medir el avance de la migración en una localidad, es el índice y grado de intensidad migratoria. En esta investigación se realiza una comparación entre los años 2000 y 2010; en 10 años, las localidades que tuvieron niveles altos y muy altos de emigrantes en el estado de Veracruz, pasaron de 5 municipalidades en el año 2000 a 23 en 2010, cabe destacar que en el mismo periodo, el número de municipios que integran la división política-administrativa de la entidad, pasó de 210 a 212.

La comparación que se realiza de la emigración veracruzana hacia los Estados Unidos entre los años 2000 y 2010, arroja tendencias interesantes para el análisis y comprensión del fenómeno migratorio, aunque no necesariamente se pueda dar una conclusión tajante con este criterio de investigación. Los municipios que se incorporaron al proceso de emigración, aumentaron en la primera década del nuevo milenio (**Tabla 19**) de 5 a 23 en los rubros de alto y muy alto; en tanto que las localidades con la denominación de muy bajo, pasaron de 122 a 68; mientras aquellos que presentaban movilidad nula pasaron de 5 a solo 1.

A pesar de su incremento, la emigración veracruzana tiene ciertos matices y territorialidad, de los cuales emergen los desplazamientos humanos hacia los Estados Unidos; no todos los municipios y

regiones contribuyen con la misma cantidad de emigrantes, la región céntrica o denominada “Montañas” es donde se encuentran las municipalidades con mayor grado migratorio de la entidad (**Tabla 20**):

Tabla 19 Veracruz, grado de intensidad migratoria por municipio hacia Estados Unidos, 2000 y 2010

	No. Municipios.	
	2000	2010
Muy alto	2	2
Alto	3	21
Medio	17	40
Bajo	61	80
Muy bajo	122	68
Nulo	5	1
Total:	210	212

Elaboración propia con información de: Veracruz, Indicadores sobre Migración a Estados Unidos, Índice y grado de intensidad migratoria por municipio 2000 y 2010, INEGI. y CONAPO 2010
http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010
 (mayo 2012)

La comparación genera una fotografía, sobre lo que acontece en materia migratoria en los municipios en un espacio de tiempo, con la información disponible el periodo que se utilizó fueron los años 2000 al 2010 resalta el incremento de las localidades con intensidad migratoria muy alta y alta (de 5 a 23 localidades) y sobre todo que dos localidades consideradas en el año 2000 (Landero y Coss y Yanga) redujeron para 2010 su intensidad migratoria aunque eso no necesariamente repercutió en la disminución de su marginación (**Tabla 20**).

Tabla 20 Veracruz, municipios con intensidad migratoria alta y muy alta 2000 y 2010

Situación migratoria 2000		Saldo				Situación migratoria 2010	
		Tendencia hacia el año 2010		Tendencia desde el año 2000			
Intensidad migratoria 2000		Tendencia	2010	Tendencia	2000	Intensidad migratoria 2010	
Muy Alta	Landero y Coss	▼	Media	▲	Muy baja	Tenampa	Muy alta
	Yanga	▼	Media	▲	Muy baja	Texhuacán	
Alta	Yecuatla	▬▬▬	Alta	▲	Media	Astacinga	Alta
	Cuitláhuac	▬▬▬	Alta	▲	Baja	Tlachichilco	
	Carrillo Puerto	▬▬▬	Alta	▲	Baja	Tlaquilpa	
				▲	Baja	Tenochtitlán	
				▲	Muy baja	Comapa	
				▲	Muy baja	Chiconquiaco	
				▬▬▬	Alta	Carrillo Puerto	
				▲	Baja	Zentla	
				▬▬▬	Alta	Yecuatla	
				▬▬▬	Alta	Cuitláhuac	
			▲	Muy baja	Tlacotepec de Mejía		
			▲	Media	Juchique de Ferrer		
			▲	Baja	Hidalgotitlán		
			▲	Muy baja	Altotonga		
			▲	Muy baja	La Perla		
			▲	Muy baja	Texcatepec		
			▲	Muy baja	Tlaltetela		
			▲	Muy baja	Totutla		
			▲	Muy baja	Santiago Sochiapan*		
			▲	Media	Playa Vicente		
			▲	Muy baja	Atzalan		

Simbología	
▲	Tendencia a la alza
▬▬▬	Se mantuvo tendencia
▼	Tendencia a la baja

Elaboración propia con información de: Veracruz, Indicadores sobre Migración a Estados Unidos, Índice y grado de intensidad migratoria por municipio 2000 y 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). y Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2010 http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010 (mayo 2012)

En la **Tabla 20**, se puede identificar que tres municipios (Yecuatla, Cuitláhuac y Carrillo Puerto) mantuvieron su nivel en la intensidad migratoria entre los años 2000-2010, mientras que para el año 2010, 20 municipios se incorporaron a las tendencias muy altas y altas de emigración hacia los Estados Unidos. Tenampa y Texhuacán pasaron de una intensidad muy baja a muy alta. En conclusión, en el periodo 2000-2010, se genera un reacomodo en el mapa emigratorio veracruzano hacia los Estados Unidos, incorporándose nuevos municipios a los niveles muy altos y altos de intensidad migratoria internacional.

Los reacomodos de los municipios en cuanto a su intensidad migratoria (**Tabla 20**) no se tradujeron en la superación del nivel de rezago de las municipalidades, salvo algunas excepciones (**Tabla 21**). Tomando este punto de partida, se procede a realizar un análisis detallado sobre la situación emigratoria en el año 2010 y sus implicaciones y relaciones con la política migratoria implementada en la entidad.

Los municipios que tienen alto grado de migración son 2, y en total suman 23, como aquellos que presentan niveles considerables de movilidad social; la mayor parte de las localidades veracruzanas apenas presentan movimiento migratorio, solo un municipio reportó cero migración (**Tabla 19**); esto refleja la concentración y origen de las localidades expulsoras; para completar el análisis de las características de la emigración veracruzana hacia Estados Unidos, se realiza una valoración y comparación de los 23 municipios señalados con alta intensidad migratoria (2000-2010) *versus* grado de marginación (2005-2010) (**Tabla 21**).

Tabla 21 Veracruz, comparación municipal en la intensidad migratoria hacia Estados Unidos (2000-2010) y grado de marginación (2005-2010)

Municipio	Intensidad migratoria 2000.	Intensidad migratoria 2010.	Grado de marginación 2005.	Grado de marginación 2010.	Actividad económica.	Región.
Tenampa	Muy bajo	Muy alto	Alto	Alto	Producción de café	Las montañas.
Texhuacán	Muy bajo	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Producción de maíz y café.	Las montañas.
Astacinga	Medio	Alto	Muy alto	Muy alto	Producción de maíz.	Las montañas.
Tlachichilco	Bajo	Alto	Muy alto	Muy alto	Producción de maíz y café.	Huasteca baja.
Tlaquilpa	Bajo	Alto	Muy alto	Muy alto	Producción de maíz.	Las montañas.
Tenochtitlán	Bajo	Alto	Alto	Alto	Producción de maíz y café, beneficios del café.	Nautla.
Comapa	Muy bajo	Alto	Alto	Alto	Producción de café y panela.	Las montañas.
Chiconquiaco	Muy bajo	Alto	Muy alto	Muy alto	Producción de maíz y café.	La capital.
Carrillo Puerto	Alto	Alto	Alto	Alto	Siembra de maíz y frijol.	Las montañas.
Zentla	Bajo	Alto	Alto	Alto	Producción de piloncillo.	Las montañas.
Yecuatla	Alto	Alto	Alto	Alto	Producción de café, naranja, maíz y frijol.	Nautla.
Cuitláhuac	Alto	Alto	Medio	Medio	Establecimiento de empresas como ALTEX ¹⁴⁰ , PITEX ¹⁴¹ , ingenio San José de Abajo, dedicado a la transformación de la caña de azúcar, producción de maíz y limón.	Las montañas.
Tlacotepec de Mejía	Muy bajo	Alto	Alto	Medio	Siembra de caña de azúcar y café, producción de panela y piloncillo.	Las montañas.
Juchique de Ferrer	Medio	Alto	Alto	Alto	Producción de café, maíz, chile verde.	Nautla
Hidalgotitlán	Bajo	Alto	Alto	Alto	Producción de naranja y maíz.	Olmeca.
Altotonga	Muy bajo	Alto	Alto	Alto	Producción de maíz, frijol, papa, maquiladora de ropa.	La capital.
La Perla	Muy bajo	Alto	Muy alto	Muy alto	Producción de maíz, frijol, papa, haba.	Las montañas.
Texcatepec	Muy bajo	Alto	Muy alto	Muy alto	Producción de maíz y café.	Huasteca baja.
Tlaltetela	Muy bajo	Alto	Alto	Alto	Producción de café, caña de azúcar, maíz, establecimientos abocados al beneficio del café.	Las montañas.
Totutla	Muy bajo	Alto	Alto	Alto	Producción de caña de azúcar y café.	Las montañas.
Santiago Sochiapan	*	Alto	Alto	Muy alto	Actividad ganadera.	Papaloapan.
Playa Vicente	Medio	Alto	Alto	Alto	Producción de maíz, frijol, café, naranja, mango, producción de sandía.	Papaloapan.
Atzalan	Muy bajo	Alto	Alto	Alto	Producción de maíz y frijol, establecimiento de PITEX, empresas que procesan el café y la pimienta.	Nautla.

* Municipio creado el 15 de diciembre de 2003.

Elaboración propia con información de: censo de población y vivienda 2010, INEGI y CONAPO 2010
http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010
http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio
 Cuadernillos Municipales Veracruz, Secretaría de Finanzas y Planeación 2012.
<http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/informacion-socioeconomica-por-municipio/cuadernillos-municipales/> (julio 2013)

¹⁴⁰ Abastecedor de materias primas, equipos, maquinaria, moldes y exhibidores para empresas, en www.grupoaltex.com.mx (mayo 2012)

¹⁴¹ Programas de Industria Maquiladora de Exportación y de Importación Temporal

Los datos para la realización de la **Tabla 21** fueron obtenidos en el Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la página oficial del estado de Veracruz. De las 23 municipalidades que reportan intensidad migratoria alta y muy alta, en 8 el grado de marginación es muy alto; 13 tienen un nivel de marginalidad alto y; 2 con un nivel medio. Esto si bien refleja la heterogeneidad del fenómeno en la entidad, las municipalidades consideradas con rezago de marginación alto son las que aparecen entre los primeros lugares de emigración. Un solo municipio, el de Magdalena, reportó una movilidad migratoria nula, su grado de marginación es alto, su actividad económica principal es la producción de papa, maíz en grano y frijol, se encuentra ubicado en la región de las montañas¹⁴².

De las 23 municipalidades analizadas en la **Tabla 21**, es en la región denominada “Montaña” donde se localizan la mayor cantidad de (12) municipios con intensidad migratoria alta, la región Nautla (4), Huasteca baja, La Capital y Papaloapan (2 respectivamente) y la región Olmeca (1). Para cuestiones de esta investigación, se puede establecer que la migración en Veracruz, se asocia con aspectos de un índice de marginalidad alto o muy alto, vinculado a la región de las montañas; esta zona tradicionalmente se ha dedicado a la producción agrícola y sobre todo a la siembra de azúcar y café, aunado a su dispersión geográfica, se consideran localidades vulnerables, proclives a la emigración. Las restantes 189 localidades, presentan niveles de medio a nulo en la movilidad social.

En la **Tabla 21**, también se rescata que 20 de 23 municipalidades incrementaron su intensidad migratoria desde el año 2000, en 3 (Carrillo Puerto, Yecuatla, Cuitláhuac) se mantuvieron los niveles para 2010. Santiago Sochiapan creado en 2003 se incorporó inmediatamente al proceso de expulsión de habitantes. Por su parte Tlacotepec de Mejía mejoró su situación de marginación con la emigración, su índice cambia de alto a medio entre los años 2005-2010. Retomando a Santiago Sochiapan, la salida de población empeora su condición de rezago, su índice de marginación cambia de alto a muy alto para la segunda mitad de la década. En 21 localidades, mantuvieron idénticos grados de marginación.

Destaca en la **Tabla 21**, que en los 23 municipios, tienen vocación rural, son productores de cítricos, café, caña de azúcar, en 21 tienen grado de marginación alto y muy alto, con misma

¹⁴² <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2013/04/La-Perla.pdf> (agosto 2013)

cantidad de localidades, se carece de industria desarrollada o es dependiente de los productos antes mencionados (existencia de ingenios azucareros, empacadoras, destiladoras, talleres, micro empresas, trapiches, beneficios para el café).

En términos generales, la emigración en el periodo 2005-2010 (**Tabla 21**), no fue la solución para el mejoramiento de la marginación de las localidades. De las 23 localidades analizadas como de mayor intensidad migratoria en 2010, solo una empeoró su rezago (Santiago Sochiapan), mientras que una lo mejoró (Tlacotepec de Mejía), el resto se mantuvo con similares situaciones en el índice de marginación, comparado en cinco años de estudio. En el siguiente capítulo se analizará el programa 3x1 en el estado, las poblaciones que hicieron uso del programa y su impacto en reducir el rezago.

El origen de la migración se incrementó por motivos estructurales en el cambio del modelo económico que se vino desarrollando a partir de la segunda mitad del siglo XX; el verdadero problema es no haber resuelto los problemas agrarios, nuestro país se lanzó a emprender aventuras de modernización industrial. En suma, son los problemas rezagados en el campo, una mala planificación territorial y un centralismo que socavó al pacto federal, los causantes de éxodos de campesinos que buscaban trabajar en la industria. Esto trajo consigo problemas nuevos, en vez de solucionar los ya existentes. Los nuevos patrones de producción (el cambio consistió en abandonar la política industrial, la sustitución de importaciones y el crecimiento hacia dentro, por un modelo de ensamble o maquila, así como las exigencias de producción agrícola y precios del TLCAN) repercuten en el mercado laboral, los jóvenes son los más afectados y en la emigración encuentran una salida para satisfacer sus necesidades elementales y superfluas.

3.10 Destinos de los emigrantes.

Los cambios de México en el último cuarto del siglo XX, transitaron de un modelo basado en: economía cerrada, sustitución de importaciones, proteccionismo, industrialización, producción agrícola controlada por mecanismos gubernamentales; fue cambiado por un modelo una economía abierta, en aras de competencia con otras naciones afines, desregulación en las áreas económicas de gobierno, venta de paraestatales, eliminación de subsidios y precios topes al campo y sobre todo el país se volvió un maquilador de productos de diversa índole. En Veracruz esto fue decisivo en su composición y comportamiento económico, muchas familias vieron en la emigración hacia los

centros maquiladores y a Estados Unidos como la opción para subsanar sus precarias condiciones de vida.

Los principales estados de recepción en la Unión Americana y donde, “se establecen temporal o definitivamente son destinos tradicionales, como: Texas, Illinois y California. Pero también hay migrantes “pioneros” que han emprendido sus experiencias solos y que posteriormente sirven de base a redes en formación que enlazan nuevos lugares de destino. Los miembros de las redes migratorias reciben tanto a migrantes veracruzanos recién llegados a los Estados Unidos como a aquellos que ya habían estado en Illinois o Texas y que luego decidieron ir a Nueva York o Carolina del Norte. Los “nuevos destinos” de los migrantes de Veracruz están ubicados principalmente en los estados de Florida, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Georgia, Washington dc, Wisconsin, Arizona, Indiana, Maryland, Nueva Jersey, y Nueva York”.¹⁴³.

La diversidad de oficios en los que se pueden emplear los migrantes son diversos, desde actividades agrícolas, talleres, maquilas y en la construcción, los destinos que escogen los veracruzanos no son homogéneos, ni marcan un claro derrotero sobre a qué se dedica la fuerza laboral que emigra hacia los Estados Unidos, los oficios son diversos en cada uno de los tres sectores productivos de la economía. Los factores de la migración en Veracruz ya fueron mencionados y especificados, ahora solo falta analizar la edad promedio de los migrantes internacionales y en el siguiente capítulo, analizar los principales resultados de la política migratoria implementada en el estado de Veracruz en el periodo 2005-2010.

3.11 Edad de los migrantes.

Para terminar la radiografía estatal, se analiza la edad de los emigrantes que se internan a los Estados Unidos con la finalidad de laborar principalmente. En el tenor de esta investigación, se establece que los mayores flujos de movilidad (**Tabla 22 y 23**) son de gente joven (20-34 años). Si bien se refleja una disminución en la emigración internacional (**Tabla 16,17 y 18**), sigue siendo la población joven, la que decide emprender el camino hacia el sueño americano.

¹⁴³ Monterrosas, Mario, “Nuevos” orígenes ya “nuevos” destinos de la migración México-Estados Unidos: el caso del centro de Veracruz <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/espinal54/7.pdf> (febrero 2015)

El INEGI retrata de forma puntual y por quinquenios de edad, a la población que decide salir del estado de Veracruz. En la **Tabla 22** se retrata esta movilidad:

Tabla 22 Veracruz, emigrantes internacionales por año y edad

Edad	2005	2006	2007	2008	2009	2010
0-4	3,329	2,894	2,397	1,999	2,032	1,939
5-9	2,093	1,818	1,504	1,256	1,280	1,230
10-14	2,595	2,266	1,876	1,559	1,575	1,768
15-19	5,390	4,718	3,908	3,236	3,248	3,358
20-24	7,106	6,220	5,152	4,264	4,280	4,536
25-29	5,953	5,211	4,318	3,570	3,581	3,833
30-34	3,989	3,494	2,895	2,392	2,401	2,632
35-39	2,607	2,284	1,894	1,564	1,568	1,718
40-44	1,734	1,518	1,257	1,039	1,044	1,107
45-49	1,168	1,020	847	701	707	701
50-54	803	701	580	482	489	456
55-59	575	500	414	347	352	321
60-64	429	373	307	257	263	225
65-70	295	255	211	176	178	159
70 y más	300	260	214	179	184	253
Total	38,366	33,532	27,774	23,021	23,182	24,236

Elaboración propia con base en Veracruz: Emigrantes internacionales por sexo y edad, 1990-2010 Consejo Nacional de Población 2010
http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos
 (marzo 2013)

En la **Tabla 22**, se rescatan dos tendencias: en la primera se confirma la reducción de los emigrantes que van hacia los Estados Unidos en el periodo 2005-2010 y; es la población ubicada entre los 20-34 años, la que mayores flujos de emigrantes aporta (44.8% en 2005 pasó a 45.3% en 2010). Como ya fue explicado, la reducción de emigrantes en el periodo 2005-2010, no fue por el éxito de la política de desarrollo implementada por el estado de Veracruz, sino por las condiciones imperantes en la Unión Americana.

La población joven es la más propensa a salir de la entidad, en búsqueda de mejores alternativas de vida, de elevar sus niveles de consumo o modificar su entorno social; muchas veces limitado, marcado por la pobreza o una mala gestión de los recursos naturales disponibles, en todo caso, este segmento poblacional se considera la fuerza laboral migrante potencial. Las características de la emigración veracruzana son las siguientes:

- Son personas jóvenes en edad productiva y reproductiva óptima.
- La zona de origen de esa población es la denominada las montañas.
- Proviene en la mayor parte de los casos de zonas rurales dedicadas tradicionalmente al cultivo y comercialización del café, caña de azúcar, cítricos y maíz.
- La migración aunque parece tornarse heterogénea en cuanto al género, los hombres son los que tiene mayor propensión a salir de la entidad.

Tabla 23 Evolución de la emigración veracruzana por año, sexo y grupos quinquenales

Edad	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
0-4	1,719	1,610	1,527	1,367	1,267	1,130	1,029	970	1,003	1,029	981	958
5-9	1,037	1,056	920	898	762	742	619	637	605	675	586	644
10-14	1,516	1,079	1,347	919	1,116	760	907	652	884	691	1,016	752
15-19	3,532	1,858	3,137	1,581	2,600	1,308	2,113	1,123	2,058	1,190	2,165	1,193
20-24	4,691	2,415	4,167	2,053	3,454	1,698	2,806	1,458	2,734	1,546	2,888	1,648
25-29	3,984	1,969	3,539	1,672	2,935	1,383	2,382	1,188	2,323	1,258	2,436	1,397
30-34	2,698	1,291	2,397	1,097	1,988	907	1,614	778	1,574	827	1,694	938
35-39	1,755	852	1,558	726	1,293	601	1,049	515	1,023	545	1,104	614
40-44	1,145	589	1,017	501	843	414	684	355	667	377	690	417
45-49	723	445	642	378	533	314	433	268	422	285	407	294
50-54	453	350	403	298	334	246	271	211	265	224	232	224
55-59	281	294	249	251	207	207	169	178	164	188	142	179
60-64	199	230	176	197	145	162	119	138	115	148	92	133
65-70	147	148	131	124	108	103	88	88	85	93	62	97
70 y más	143	157	128	132	105	109	86	93	84	100	84	169

Elaboración propia con base en Veracruz: Emigrantes internacionales por sexo y edad, 1990-2010 Consejo Nacional de Población 2010 http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos (marzo 2013)

El análisis cualitativo y cuantitativo desarrollado en este capítulo, además de identificar los principales focos migratorios de la entidad, sirve para la comprensión del fenómeno migratorio veracruzano, que sirva como referente para el estudio y motivaciones de la elaboración de una política en la materia, lo más cercana a la realidad o capaz de incidir en las variables más sensibles. Antes de establecer una conclusión, debemos incorporar a esta investigación, los factores endógenos o internacionales, los cuales explican la reducción de la emigración en la entidad.

3.12 Duración de la emigración.

La emigración en el estado de Veracruz, a pesar de ser considerada como un fenómeno reciente y emergente, destaca la duración promedio (**Tabla 24 y 25**) de las estancias en el extranjero (95% de los casos en los Estados Unidos), siendo que los veracruzanos pasan 22.2 meses fuera de la entidad antes de su retorno. Es un nivel alto, siendo la sexta entidad en este rubro.

Entidad	Duración estancia
Oaxaca	24.7
Tabasco	24.6
Chiapas	23.7
Guerrero	22.9
Hidalgo	22.6
Veracruz	22.2
Morelos	22
Puebla	22
México	21.8
Sonora	21.4
Tlaxcala	20.7
Campeche	20.2
Querétaro	19.8

Fuente: INEGI 2010 Censo de Población y Vivienda 2010, Cuestionario Ampliado Promedio de duración de la población migrante internacional de retorno por entidad federativa de residencia actual, 2010
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484> (abril 2013)

	Menor a un año			1 a 3 años	3 a 5 años	NE
	Total	6 meses o menos	7 a 11 meses			
Nacional	34.1	61.7	38.3	41.3	14.6	10
Veracruz	28.7	57.4	42.6	43.2	19.8	8.3

Elaboración propia con base en: INEGI 2010 Censo de Población y Vivienda 2010, Cuestionario Ampliado, Porcentaje de la población migrante internacional de retorno por entidad federativa de residencia actual según duración de la migración, 2010
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484> (abril 2013)

3.13 La crisis americana como factor de modificación en el patrón migratorio.

El año 2008 es particularmente significativo, el mundo atravesó por un periodo de crisis producto de un largo estancamiento y recesión en las principales economías mundiales, aunado a esquemas especulativos. La primera década del milenio se caracterizó por el crecimiento lento de los indicadores macroeconómicos y el creciente desempleo, el panorama mexicano en 10 años fue el siguiente:

- En el año 2000 la inflación fue de 9 por ciento y hubo crecimiento del 6 por ciento del PIB.
- 2001 aunado al inicio de la recesión mundial, los atentados terroristas en Nueva York plantean el reacomodo de las relaciones internacionales y es el inicio del estancamiento global.
- 2002, Argentina y Brasil entran en crisis.
- 2003, crecimiento mexicano menor al 4 por ciento.
- 2004, crecimiento del 4.30 por ciento e inflación mayor al 5 por ciento.
- 2005, inflación del 3.3 por ciento, menor a la de Estados Unidos.

- 2006, crisis electoral, inflación del 4 por ciento, crecimiento del PIB de % por ciento.
- 2007, crecimiento 3.15 por ciento e inflación de 3.76 por ciento.
- 2008, crisis mundial.
- 2009, caída del PIB cercano al -5 por ciento.
- 2010, recuperación del PIB, 5.7 por ciento¹⁴⁴.

El desempeño no satisfactorio de la economía nacional, propició el incremento de la emigración, el INEGI reconocía que para 2008 la intensidad de los cruces fronterizos rondaba la cantidad de 300 mil por año, los programas de gobierno se decantaban en la protección de los connacionales en la Unión Americana, la vinculación y fomento de diásporas y sobre todo tratar de canalizar y aprovechar las remesas en proyectos productivos en municipios y localidades de origen de los emigrantes. La nueva crisis mundial vino a modificar al patrón migratorio, la reducción mostrada en los cruces no tiene nada que ver con el mejoramiento de condiciones económicas en México.

En su momento (abril de 2012) el ex presidente Felipe Calderón apoyado en el reporte presentado por *Pew Hispanic Center* declaró que “la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos se redujo a cero porque en nuestro país existen condiciones para vivir mejor: mayores oportunidades de trabajo, educación, acceso a un servicio de salud de calidad, mejoras en la aplicación de la ley”¹⁴⁵; omitió en su discurso dar el reporte completo del centro en cuestión, pues atribuye la disminución de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos al debilitamiento del mercado laboral (sobre todo en el sector de la construcción) en la Unión Americana, aumento en la seguridad fronteriza (construcción del muro e incremento de elementos de la patrulla en el borde) y en la cifra de deportaciones (política de detención, arresto y expulsión de personas que no acrediten estancia legal)¹⁴⁶.

La reducción de la emigración no pasa por el mejoramiento de las condiciones de vida en nuestro país, el estado de Veracruz tampoco mostró crecientes niveles de bienestar como para retener a la población. La declaración del entonces presidente Felipe Calderón está fuera de lugar, no tiene

¹⁴⁴ Retomado de <http://www.mexicomaxico.org/Voto/PIBMex.htm> (mayo 2013)

¹⁴⁵ Moreno, Pérez Salvador, La agenda binacional México-Estados Unidos del tema de migración: legislación y política pública, Documento de trabajo núm. 137, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, junio 2012.

¹⁴⁶ http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-89062009000100007&script=sci_arttext (noviembre 2012)

mayor sustento, la emigración muestra signos de caída por las razones que enuncia *Pew Hispanic Center*: la crisis en los Estados Unidos, y el endurecimiento de la política anti inmigrante.

Analicemos el factor económico, “en noviembre de 2008 la Oficina de Estadísticas Laborales anunció que la economía estadounidense había perdido alrededor de 1.2 millones de empleos de enero a octubre de ese año, y que la mitad de estas pérdidas ocurrieron en los últimos tres meses (127 mil en agosto, 284 mil en septiembre y 240 mil en octubre). Esta misma fuente reportó recientemente que la tasa de desempleo en Estados Unidos aumentó a 6.5 por ciento y el desempleo de la población hispana o latina subió a 8.8 por ciento, siendo el más alto en más de 10 años”¹⁴⁷.

Sectores económicos relacionados con los migrantes mexicanos, como es el caso de la industria de la construcción, mostró una caída significativa en el número de empleos, al ser uno de los primeros sectores en ser impactados por la crisis financiera. Desde octubre de 2006 hasta 2008, perdió alrededor de 663 mil empleos. Los ingresos de los hogares de inmigrantes también se han deteriorado en los últimos años, de acuerdo al análisis realizado por *Pew Hispanic Center*, con datos de la Oficina del Censo de Estados Unidos, el ingreso medio anual de los hogares de inmigrantes no ciudadanos de Estados Unidos disminuyó en 7.3 por ciento en el período 2006-2007.¹⁴⁸

La caída en la demanda de mano de obra es el principal factor en la disminución de la emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos, por esta razón se explica la reducción también de la emigración de veracruzanos hacia el final de la primera década del nuevo milenio. “A fines de 2009 el desempleo continuaba afectando a 10% de la población activa. En ese contexto, los mercados laborales con elevada inserción de migrantes mexicanos —como el de la construcción— han sido particularmente afectados. Como consecuencia de lo anterior, se han observado importantes inflexiones en las tendencias que tanto los flujos migratorios como el envío de remesas venían experimentando. Datos del INEGI señalan que entre el segundo semestre de 2006 y el segundo de

¹⁴⁷ Alarcón, Rafael, Rodolfo Cruz, *et al*, [La crisis financiera en Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana](#), en seminario “Debate sobre los efectos de la crisis económica en el retorno de los migrantes mexicanos”, que se llevó a cabo en El Colegio de la Frontera Norte el 23 de octubre de 2008 en Tijuana, Baja California.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-89062009000100007&lng=en&nrm=iso&tlng=es (febrero 2013)

¹⁴⁸ *Ibid.*

2009 la salida de mexicanos ha disminuido en alrededor de 60%. Las remesas, por su lado, experimentaron un descenso superior a 15% en 2009”¹⁴⁹.

La cuestión económica, es clave en la disminución de los cruces fronterizos y estancias laborales, otro factor consiste en la reducción y endurecimiento de la política anti inmigrante. Recordemos que la política pública son acciones de gobierno, respuestas a un problema público determinado, donde los valores juegan un papel determinante en la elaboración de los programas; el discurso y argumentación van a dar sustento y orientar apoyo a dichas directrices. En el caso mexicano, la protección, vinculación y comunicación son los rasgos distintivos de la política migratoria y esos son los elementos con los que el gobierno busca la conformación de una agenda bilateral y una política conjunta. En los Estados Unidos, la migración se entiende como un problema con valor negativo, los nichos laborales, las erogaciones en servicios públicos y en seguridad no deben ser para los extranjeros ilegales, además la delincuencia, drogas y terrorismo se asocia a las personas foráneas.

Respecto de las deportaciones más recientes, el Departamento de Seguridad Nacional creado en 2003, inició una gran operación a través de su policía de inmigración, conocida como ICE (*Immigration Customs Enforcement*), que tiene a su cargo aprehender a inmigrantes indocumentados en el interior de Estados Unidos. Estas deportaciones son diferentes a las que realiza la patrulla fronteriza, que en su mayor parte incluye a migrantes que son capturados en la frontera tratando de introducirse a Estados Unidos de manera subrepticia y que sumaron 1,089,136 en 2006. De acuerdo con un reporte de 2007, el ICE tiene cuatro objetivos: capturar a los “extranjeros criminales” y a los “extranjeros prófugos”, así como dismantelar la infraestructura criminal que apoya la inmigración ilegal y aplicar la ley de inmigración en los lugares de trabajo. Según un comunicado de prensa del 11 julio de 2008, el ICE expulsó de Estados Unidos a 236,664 extranjeros en el año fiscal 2006 y a 285,157 en 2007. Tres meses antes de que terminara el año fiscal 2008 el ICE había expulsado a casi la misma cifra de individuos que en todo 2006. Muchas de estas personas fueron deportadas a México, no necesariamente por ser criminales, sino por no

¹⁴⁹ Alba, Francisco, “Respuestas mexicanas frente a la migración a Estados Unidos” en Biblioteca Los grandes problemas de México, Tomo III Migraciones Internacionales, Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco, coordinadores. México, Colegio de México, 2010, pp. 532.

haber asistido a una cita con un juez de inmigración o por estar trabajando de manera indocumentada en una empresa en la que se realizó una redada¹⁵⁰.

Las repercusiones del endurecimiento de la política migratoria estadounidense, así como la crisis, influyeron en la disminución de las remesas¹⁵¹ que México recibe. Las consideraciones presidenciales sobre el mejoramiento de las condiciones de vida en nuestro país, no tienen mayor sustento, pues en realidad factores endógenos de la economía mundial son los que determinaron la conversión del patrón migratorio nacional de las últimas décadas.

3.14 A manera de conclusión rescatamos lo siguiente:

Los principales centros expulsores de emigrantes veracruzanos hacia los Estados Unidos, son los municipios de la región denominada montañas, donde la actividad económica es la producción agrícola (siembra de café y caña de azúcar), con un índice de marginación alto y muy alto. La migración en el periodo 2005-2010 se reduce considerablemente, comparada con otros periodos que la precedieron (contradiendo el discurso gubernamental acerca del crecimiento de emigrantes hacia el final de la gestión de Fidel herrera en 2009 y 2010). Sin embargo esto no fue por el éxito de la política de crecimiento, desarrollo y migratoria, las condiciones de rezago, permanecieron o empeoraron, tal es el caso de: la pobreza, desigualdad, marginación, bajo crecimiento de los salarios, desempleo general y en especial en el sector primario; la polarización en la producción de la riqueza (solo unos cuantos municipios son los que aportan realmente a la generación del PIB estatal) fue un elemento decisivo en las asimetrías del crecimiento estatal. Aunados al incremento en la cobertura educativa, la inseguridad, la población, así como la disminución de la mortalidad, son factores que se consideran y explican los flujos migratorios en la entidad, siendo la población joven (20-34 años) la que tiene mayor potencial de insertarse en la movilidad laboral. La reducción de la emigración pasa por las condiciones internacionales de recesión, crisis y endurecimiento de la política anti inmigrantes implementada en los Estados Unidos.

¹⁵⁰ Alarcón, Rafael, Rodolfo Cruz, *et al*, La crisis financiera *op cit*.

¹⁵¹ Se analizará a detalle en el capítulo cuarto de esta investigación, en lo referente al estado de Veracruz.

4. Principales resultados de la Política migratoria en el estado de Veracruz.

Como se analizó en el capítulo anterior, la economía veracruzana en el periodo 2005-2010, mostró un desarrollo irregular, producto de la recesión y crisis mundial de 2008, aunado a las condiciones de rezago, pobreza, marginación y de seguridad previamente existentes. Para los veracruzanos, conseguir el desarrollo dentro de la entidad no es satisfactorio en la mayor parte de los municipios. El entorno antes mencionado, no aporta evidencia en sustentar la reducción de los flujos migratorios, ni en el retorno a la entidad. ¿Cuál fue el factor determinante para lograr reducir los movimientos humanos en el estado de Veracruz? La respuesta puede apuntar hacia: el éxito de la política migratoria estatal o; los resultados de la política migratoria en los Estados Unidos o las condiciones económicas mundiales.

La política migratoria, refiere a toda acción de gobierno encaminada a conocer e incidir en los orígenes, causas y consecuencias de los flujos humanos en un determinado territorio, de acuerdo a las circunstancias que vive cada país, se insertan valores que representa o debe portar las directrices gubernamentales. En Veracruz la política pública en esta materia, se aboca principalmente a la protección de los emigrantes internacionales, o sea, los veracruzanos que salen de la entidad para trabajar en la frontera norte y en los Estados Unidos. A pesar de existir las otras dos caras (inmigración y transmigración) de la migración, el gobierno estatal pone mayores esfuerzos en la emigración.

La hechura de políticas implica asignar valores sobre lo que se debe alcanzar, pero antes se debe conocer todo el contexto y variables sensibles del problema, detectar a los actores; en la migración estos se congregan de forma individual y también por medio de las llamadas diásporas¹⁵². Las autoridades también son actores que articulan los esfuerzos de los migrantes, los canales de comunicación que se abren recogen información sobre lo que se necesita intervenir, ya sea como

¹⁵² Diásporas, es el nombre con el cual también se les denomina a los clubes de migrantes en el extranjero, su papel es fundamental en el fortalecimiento de los flujos sociales, son creadores de redes de ayuda, de identidad, preservadores de las costumbres nativas del lugar de origen, captadores de proyectos para el uso de las remesas en programas como el 3X1; también fungen como agentes políticos en apoyo a candidatos a puestos de elección popular; se conforman y actúan como grupos de presión y de consulta. Un atributo muy marcado de las diásporas es su capacidad de formar capital social tal y como lo afirmó Robert Putnam “capital social se refiere se refiere a los rasgos de organización social como como las redes, normas, y la confianza social que facilitan coordinación y cooperación por el beneficio mutuo”.

protección de los emigrantes en el extranjero, encauce de las remesas para la implementación de actividades productivas, o establecer comunicación diplomática con las autoridades extranjeras. Los Partidos Políticos son actores que trabajan también con las diásporas y los gobiernos en la formación e integración de la agenda, Organizaciones No Gubernamentales, la Iglesia o Asociaciones Religiosas, también se consideran partícipes en este proceso.

Para el análisis de la política migratoria estatal, no se puede sustraer o aislarla de los esfuerzos del gobierno federal, estos delimitan e impactan en el plano local, en la hechura de sus políticas, vale la pena detenernos en la revisión de los programas nacionales que atienden a los migrantes a nivel nacional.

4.1 La política migratoria mexicana.

La emigración mexicana hacia los Estados Unidos ha transitado por episodios de prohibición, aceptación, regulación, criminalización y replanteamiento; las relaciones bilaterales forzosamente incluyen el tema migratorio en la hechura de políticas, ya sean de tipo económico, social, de seguridad pública y nacional, salud y control. Recientemente en nuestro país, figura en importancia la migración en el discurso de los partidos políticos, así como en la integración y propuestas de la oferta de gobierno que ofrecen los partidos políticos. Por su parte, el gobierno federal apuntala la migración como un asunto público, el cual se debe atender con una serie de directrices, medidas y respuestas institucionales concretas, dejando de lado la época de la llamada no política (**Tabla 3**).

Los gobiernos locales, al tener condicionantes como lo son: la competencia electoral, la descentralización y la rotación de partidos políticos al frente de gubernaturas y ayuntamientos, buscan nichos de participación mayor, así como de acercamiento a sus habitantes y simpatizantes; en este contexto, nace y se fortalece la diplomacia de los estados, o como también se le denomina, la hechura de políticas migratorias en las entidades federativas, producto de las nuevas relaciones intergubernamentales y de participación ciudadana.

El valor principal de la política migratoria mexicana, es la protección de los migrantes y la defensa de los derechos humanos, para este fin, la estructura política y administrativa es la siguiente:

Marco jurídico de la migración en México¹⁵³.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Población (desde la década de los setentas hasta el año 2011).
- Ley de Migración.
- Ley Sobre Refugio.

Otras leyes.

- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Ley de Seguridad Nacional.
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
- Ley de Nacionalidad.
- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Entes administrativos.

- La Secretaría de Gobernación (atiende el tema migratorio a través de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos).
- El Instituto Nacional de Migración (órgano desconcentrado que depende de la Secretaría de Gobernación).
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior. (Incluye la esfera cultural, educativa y deportiva, organización comunitaria, proyectos productivos, remesas, salud y vivienda; ha logrado revertir una imagen negativa de la tibieza aparente de la autoridad gubernamental, así como desplegar una estrategia de coordinación de los emigrados en la formación de las asociaciones de migrantes).

¹⁵³ Imaz, Cecilia, “Políticas públicas sobre migración en México” en Las políticas públicas sobre migraciones, Revista de Administración Pública # 128, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

Otros organismos administrativos. >>> por mandato de la Ley de Migración coadyuvan.

- Policía Federal.
- Procuraduría General de la República.
- Secretaría de Salud.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Secretaría de Turismo.
- Instituto Nacional de las Mujeres.

Adicionalmente doce instituciones cuentan con programas para atender la migración.

Secretarías:

- Educación Pública.
- Desarrollo Social.
- Trabajo y Prevención Social.
- Comunicaciones y Transportes.
- Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Banco de México.
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
- Procuraduría Federal del Consumidor.
- Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Instituto Federal Electoral.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.

- Cinco entidades federativas cuentan con legislaciones migratorias, tal es el caso de: Sonora, Durango, Hidalgo, Distrito Federal, y Michoacán. 29 entidades cuentan con mecanismos de atención a los emigrantes, a través de oficinas de atención al migrante (CONOFAM) y oficinas de representación en los Estados Unidos, las cuales ofrecen servicios de gestión para tramitar documentos oficiales, asesoría legal en detenciones, repatriación de niños, enfermos, y cadáveres, orientación en la integración en los clubes de migrantes y recaudación de las donaciones.
- Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes. CONOFAM
- Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados AMAIE.

Programas.

- 3x1 Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, (tiene el programa de empleo temporal agrícola en Canadá).

Organismos gubernamentales que interactúan y gestionan la migración:**Emigración:**

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Procuraduría Federal del Consumidor.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Banco de México.
- Banco Nacional de Servicios Financieros.
- Instituto Federal Electoral.
- Comisión Nacional para la Defensa de Usuarios de Servicios Financieros.
- Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Gobernación.
- Desarrollo Integral de la Familia.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Educación pública.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Transmigración

- Secretaría de Gobernación.
- Desarrollo Integral de la Familia.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Inmigración.

- Secretaría de Gobernación.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- COMAR (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados)

Migración interna.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Salud.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas).

Programas del Instituto Nacional de Migración.

Oficiales de Protección a la Infancia; Programa de Repatriación Humana; Forma Migratoria de Visitante Local; Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo; Programa de Regularización Migratoria; Grupo de Protección a Migrantes; Grupo Beta; Programa paisano.

La política migratoria mexicana durante gran parte del siglo XX, se limitó a atender y controlar los flujos humanos, en lo referente a la internación, cruce y estancia en el territorio nacional. En los años setenta, se abroga la Ley General de Población, en lo correspondiente a la emigración, planteó la interacción, así como la colaboración de los gobiernos locales y municipales, con la finalidad de promover el desarrollo y fomentar el arraigo de los mexicanos dentro del país; también estableció la creación de programas que atendieran los impactos de la emigración en las localidades de origen; se hizo hincapié, en atender problemas derivados de la desintegración familiar y atención a grupos vulnerables. Se planteó en esta ley, que el gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, tenía la facultad de realizar estudios para determinar las causas de la emigración y buscará su regulación; a la Secretaría de Relaciones Exteriores, se le facultó para la creación de mecanismos de protección para los emigrantes, así como la búsqueda de canales para la

comunicación con países extranjeros, que sirvan para la seguridad de los flujos migratorios, y la instauración de programas de empleo temporal¹⁵⁴.

Los valores de la política migratoria mexicana, son el control de la migración en general y la protección de los emigrantes en la Unión Americana, siendo esta última, la cara más visible de los esfuerzos gubernamentales. En suma, este es el mapa general de los programas, leyes y organismos que de alguna forma tiene incidencia en la migración.

4.2 La política migratoria del estado de Veracruz 2005-2010.

En el plano local, la política migratoria en el estado de Veracruz, recoge los valores expresados en la Ley General de la Población, referente a: protección de los emigrantes, atención a grupos vulnerables, buscar arraigo, coparticipación de los gobiernos internos entre otros factores. La importancia de la diplomacia estatal, implica que la hechura de políticas públicas, se realizará de acuerdo a las circunstancias particulares que cada localidad viva y necesite, en colaboración, sin contravenir el pacto federal. La política migratoria en el estado de Veracruz, durante el periodo 2005-2010, no solo se abocó al desarrollo de actividades implementadas por la Dirección General de Atención al Migrante, en los informes de gobierno se pueden detectar una serie de programas con el mismo propósito, a continuación se presenta de forma general estas directrices gubernamentales (**Tabla 26**):

¹⁵⁴ Vid. Ley General de Población del 7 de enero de 1974. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf>
Durante el transcurso de la investigación, fue aprobada la Ley de Migración, el 25 de mayo de 2011.

Tabla 26 Política pública y programas implementados en materia de migración en Veracruz 2005-2010

Política migratoria.	Medios	Ejes	Programa	Entidades encargadas de implementarlo	Características y/o descripción.
<p>Objetivos de la política migratoria en Veracruz: Medición, evaluación y atención del fenómeno migratorio a nivel municipal y regional; contener la migración; Mejorar las condiciones de la población migrante en la entidad y en los Estados Unidos.</p> <p>Estrategias.</p> <p>Identificar los principales flujos migratorios a nivel municipal y regional en coordinación con la DGAM, así como los flujos de paso.</p> <p>Identificar el impacto de la migración en los municipios colindantes con entidades que integran la región sur sureste.</p> <p>Establecer mecanismos que contengan la migración.</p> <p>Elaboración de programas y proyectos que se apeguen a la realidad de las comunidades expulsoras de migrantes.</p> <p>Objetivos:</p> <p>Explosión del desarrollo social.</p> <p>Incrementar la oferta de educación, salud, alimentación y empleo.</p> <p>Promoción de programas que permitan articular acciones integrales dirigida a los jóvenes para que encuentren en su localidad las expectativas necesarias que los hagan desistir de su interés por emigrar. (Programa Veracruzano de Población 2005-2010)</p> <p>Objetivos normativos de la migración.</p>	<p>Medios para alcanzar los objetivos de la política migratoria.</p> <p>Extender la política social (educación, salud, alimentación, atacando pobreza extrema y atención a grupos vulnerables).</p> <p>Utilizar las remesas para impulsar proyectos sociales.</p> <p>Generar el crecimiento económico.</p> <p>Generar empleo. (Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010)</p>	Prevenición.	Programa prepárate, no emigres.	Secretaría de Educación y Cultura y el Colegio de Bachilleres.	<p>Buscó frenar los flujos humanos mediante: el acceso a la información, pláticas, capacitación, conferencias, ferias, mesas de trabajo y oferta a los veracruzanos sobre los riesgos de emigrar hacia los Estados Unidos.</p>
			Creación de foros y charlas informativas sobre el incremento de la migración y los peligros de la migración.	Secretaría de Gobierno Local.	
			Detección de empresas fraudulentas dentro del estado que ofrecen cruzar a los migrantes a Estados Unidos.	Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Migración, secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Seguridad Pública Federal, Secretaría de la Defensa Nacional.	Desincentivar el tráfico y cruce ilegal de personas.
			Programa migrante vete sano, regresa sano.	Secretaría de Salud.	Acciones de promoción del autocuidado de la salud, dirigidas a la población migrante.
		Atención.	Actividades de la Dirección General de Atención al Migrante	Secretaría de Gobierno.	<p>Gestión de copias de actas de nacimiento, matrimonio y defunción.</p> <p>Asesoría jurídica a migrantes.</p> <p>Información sobre detenidos.</p>

				<p>Información sobre servicios consulares.</p> <p>Formación de clubes y organizaciones.</p> <p>Localización de personas.</p> <p>Repatriación y traslado de cadáveres.</p> <p>Repatriación y traslado de enfermos.</p> <p>Repatriación de menores de edad e indigentes.</p> <p>Gestión de visas humanitarias.</p> <p>Apostillas de documentos públicos. (Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, documento en línea www.veracruz.gob.mx).</p>
		Jornadas del Gobierno Itinerante.	Administración pública centralizada.	Mesas de trabajo donde todas las dependencias del gobierno estatal trasladan a las comunidades mesas de trabajo, con el fin de que el ciudadano desahogue trámites.
		Atención a los jornaleros que vienen de otro estado.	Secretaría de Gobierno, Secretaría de salud, Secretaria de Educación y Cultura.	Servicios de salud, educación, y atención jurídica, a migrantes que se internan en el estado a laborar en actividades agrícolas.
		Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables.	DIF estatal y municipal	Dotación de despensas y comida a familias vulnerables.
		Investigación.	Actividades académicas de investigación.	<p>Universidad Veracruzana y otros institutos de investigación en la entidad.</p> <p>Estudios académicos sobre los orígenes, causas, consecuencias y prospectivas de la migración estatal.</p> <p>Participación en foros, seminarios, coloquios y eventos académicos.</p>

			Levantamiento de información sobre los flujos migratorios.		Acudir a los municipios y recabar información sobre las características de la migración.
	Vinculación.	Educación migrante.	Secretaría de Educación y Cultura.		El consejo nacional de fomento educativo, ofrece servicios de educación inicial y básica a los niños y a los adolescentes en edad escolar que habiten en pequeñas comunidades rurales, indígenas y migrantes marginadas.
		El programa binacional de educación migrante México-Estados Unidos.	Autoridades Estatales y Federales.		A través de este programa se apoyó a alumnos de educación básica se pudieran trasladar con sus familias hacia los Estados Unidos o en caso contrario estos opten por regresar al país para que continúen sus estudios.
		Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá.	Gobierno del estado con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.		Estancias laborales en Canadá, permisos renovados anualmente.
	Promoción para el desarrollo.	Programa de Apoyo al Empleo (capacitación)	Secretaría del Trabajo Previsión Social y Productividad.		Consistió en cursos de capacitación para mejorar sus habilidades y destrezas y apoyos económicos para asegurar mejores condiciones de traslado hacia las entidades donde laborarán en forma temporal.
		Programa 3X1 para migrantes.	SEDESOL Federal.		Impulso de proyectos en municipios organizados a través de clubes de migrantes, donde por cada dólar aportado por los migrantes, los órdenes de gobierno también aportan 1 dólar.

			Gestión de créditos para micro empresas.	Gobierno del estado y Banco Azteca.	Otorgación de créditos para la constitución de micro empresas.
		Nuevas tecnologías al servicio del migrante.	Creación de la página www.veracruzmigrante.gob.mx y el centro de información y atención al migrante veracruzano.	Dirección General de Atención al Migrante.	Un nuevo mecanismo para publicitar los servicios que otorga el gobierno estatal en materia migratoria.
		Programa emergente.	En 2010 se implementó un programa emergente de retorno de veracruzanos de zonas fronterizas a sus lugares de origen.	Secretaría de Gobierno y Oficina de Gobierno.	Abrió la posibilidad para que los veracruzanos que radicaban en la zona fronteriza al norte del país regresaran a su lugar de origen en el estado de Veracruz.

. Elaboración propia con datos de: Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010 <http://www.veracruz.gob.mx/trabajo/files/2011/09/PVD-2005-2010.pdf> (marzo 2012)
 Informes de Gobierno, Veracruz 2005-2010 <http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/informes-de-gobierno-2005-2010> (marzo 2012)

Específicamente, en lo referente a atender y mejorar las condiciones de la población migrante, la política pública en Veracruz en el periodo 2005-2010 se enfocó en cinco grandes ejes:

- “Otorgar asesoría y protección legal a la comunidad migrante veracruzana;
- Promover el acercamiento de la población con el gobierno del Estado a través de la difusión de los servicios brindados y la atención eficaz personalizada;
- Promover la creación e implementación de proyectos sociales y productivos que mejoren el empleo y las condiciones de vida de las comunidades potencialmente emigrantes;
- Informar, educar y prevenir, sobre los principales riesgos y consecuencias de la migración, de forma tal que las personas que deciden emigrar lo hagan de una manera informada y consciente; y
- Articular y fortalecer esfuerzos con otras dependencias gubernamentales, instituciones académicas y civiles, en materia de protección y procuración de los derechos de los migrantes, así como del análisis y estudio del fenómeno migratorio”¹⁵⁵.

La emigración en la entidad se incrementó y consideró un fenómeno emergente desde la segunda mitad de la década de los noventa; originalmente Veracruz no era considerado un estado expulsor de mano de obra, en general, la zona sur del país recientemente se incorporó a este proceso (**Ilustración 4**). Los estudios sobre flujos migratorios, basados en los datos obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), aunados a investigaciones de académicos (como se analizó en el segundo capítulo) lo confirman. Sí bien la migración se puede considerar una condición de vulnerabilidad, es en el plano institucional, donde se plasman los retos para los hacedores de políticas.

El análisis inicial de la autoridad en el estado de Veracruz, determinó que los flujos migratorios se manifestaban en un crecimiento (**Tabla 16, 17 y 18**), la respuesta gubernamental vertida en el Plan Local de Desarrollo partió de la siguiente lectura:

- El fenómeno migratorio a gran escala es reciente, antaño, los flujos eran casi nulos, o muy marginales;

¹⁵⁵ Quintero Hernández, Enrique, Claudia Zilli Ramírez “Políticas Públicas y Migración” en Huellas de la migración, Parte II, Cuadernos de trabajo # 34-2, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, Xalapa Veracruz, 2009, pp. 87.

- La migración veracruzana, incluye los siguientes flujos: muchos de los migrantes son los denominados jornaleros, que se mueven dentro de la entidad o los que buscan oportunidades hacia la frontera norte, otra faceta de la migración es la concerniente a la de tipo internacional o de indocumentados centroamericanos que van hacia los Estados Unidos, así como de otros países.
- La migración veracruzana ya no es al centro del país, los flujos se reorientaron hacia el norte del país, la frontera y los Estados Unidos; este éxodo se debe evitar mediante la generación de empleos y mejoramiento de las condiciones de vida.
- Ante el aumento de veracruzanos viviendo en otras entidades o en los Estados Unidos, la misión del estado consiste en atender las necesidades inmediatas, como la incorporación social y laboral en el lugar de destino. La existencia y protagonismo de la Dirección General de Atención al migrante es vital para este fin.
- Consolidación de los clubes de migrantes, con el propósito de encauzar las comunidades y los nuevos destinos de los migrantes veracruzanos.

...a parte del crecimiento de la población, existen otros temas demográficos de gran interés, que han adquirido mayor importancia política, económica, social y cultural, como son el proceso de urbanización, la migración internacional y el envejecimiento de la población. De tal forma que los retos demográficos deberán enfrentarse de manera interinstitucional y bajo una coparticipación entre el gobierno y la sociedad¹⁵⁶.

Adicionalmente el Programa Veracruzano de Población 2005.2010, introdujo en la figura del Consejo Estatal de Población, sus contrapartes municipales. A su vez, se plasmaron y definieron los antecedentes de la situación demográfica prevaleciente en la entidad, así como las proyecciones de crecimiento demográfico hasta el año 2030. La política de población se consideró como un eje central del desarrollo, con los datos obtenidos, buscó encaminarse a la generación de programas en pro de la disminución de la marginación y el mejoramiento de los niveles de desarrollo, su alcance queda plasmado al establecer que “Los retos de la política demográfica en Veracruz deben integrarse en grandes proyectos de desarrollo social con estrategias basadas en el comportamiento demográfico y el progreso económico, político, social y cultural. Se deben proponer intervenciones de los sectores público, privado y social que de manera conjunta respondan a las necesidades y

¹⁵⁶ Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010. <http://www.veracruz.gob.mx/trabajo/files/2011/09/PVD-2005-2010.pdf> (marzo 2012)

aspiraciones individuales. En este sentido es claro que existe una relación directa entre los cambios demográficos y las decisiones políticas a favor del desarrollo sociodemográfico; lo que requiere de mecanismos de información y consulta interinstitucionales, que coadyuven al crecimiento y desarrollo pleno de la población; en este sentido, será necesario integrar sistemas multi, inter y transdisciplinarios de consulta de información económica, política, social, cultural y demográfica, que refuercen la planeación del desarrollo, inversión y atención de los fenómenos sociales, en el contexto local y municipal, bajo una proyección estatal y nacional”¹⁵⁷.

Los cambios demográficos son un elemento importante a considerar en las tareas de gobierno, son una herramienta prospectiva, la cual ayuda a determinar la creación o adecuación de las políticas públicas, adaptación de marcos jurídicos, de instituciones. El conjunto de planes y programas dan un perfil en general a la política de población, donde se ubica también la migración, no está por demás analizar los ejes que guían el Programa Veracruzano de Población 2005-2010, a continuación se presentan:

- Disminución de la mortalidad
- Reducción de la fecundidad
- Atención integral de los adultos mayores
- Fortalecimiento de la planeación regional estatal y nacional en materia demográfica.
- Medición, evaluación y atención del fenómeno migratorio a nivel municipal y regional
- Respeto y atención de las poblaciones indígenas
- Atención integral de la salud
- Fortalecimiento del programa de Educación y Comunicación en Población¹⁵⁸.

Los ejes de este programa, atienden en lo general lo que debe realizar el gobierno en materia de población, en cuestión migratoria, se rescata la interdependencia de las áreas de gobierno, para la obtención de resultados. La gestión gubernamental en el periodo 2005-2010 dictó las siguientes estrategias:

¹⁵⁷ Programa Veracruzano de Población 2005-2010 <http://web.segobver.gob.mx/coespo/index.php> (noviembre 2010).

¹⁵⁸ *Ibid.*

Estrategia 17: Identificación de los principales flujos migratorios a nivel municipal y regional en coordinación con la Dirección General de Atención a Migrantes; así como también el paso de migrantes que ingresan al país por la frontera sur y toman como ruta el estado de Veracruz

Estrategia 18: Identificación del grado de impacto de la migración en los municipios colindantes con las entidades que integran la región sur sureste, así como el establecimiento de mecanismo de contención del fenómeno migratorio.

Estrategia 19: Elaboración de programas y proyectos que se apeguen a la realidad de las comunidades expulsoras de migrantes, que tengan como objetivo la explosión del desarrollo social en esas áreas y que vayan dirigidos a incrementar la oferta de educación, salud, alimentación y empleo

Estrategia 20: Promoción de programas que permitan articular acciones integrales dirigidas a los jóvenes para que encuentren en su localidad las expectativas necesarias que los hagan desistir de su interés por emigrar¹⁵⁹.

En suma, estas fueron las consideraciones iniciales para el análisis de la política migratoria en la entidad, y su posterior análisis y hechura de política pública. En las siguientes líneas, se realizará el seguimiento de la acción pública en la materia, siendo la Dirección General de Atención al Migrante, la principal agencia que atiende a los emigrantes y la cara visible de la acción pública implementada en la materia. Los resultados de los programas implementados, si bien obedecen a la emergencia del fenómeno, se direccionan esfuerzos hacia la atención de los emigrantes, como valor principal.

4.3 Dirección General de Atención al Migrante.

La cara visible para la atención de la migración en el estado de Veracruz, en lo político y administrativo, recae en el organismo gubernamental creado para dicho fin, en la época de Miguel Alemán se le denominó Coordinación de Atención al Migrante (CAM), para el periodo 2005-2010 se transforma y nace la Dirección General de Atención al Migrante (DGAM) (adscrita a la CONOFAM)¹⁶⁰. Para evaluar la acción pública referente a la emigración, se deben considerar los resultados que presenta esta Oficina.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (CONOFAM), es una asociación civil apartidista, sin fines de lucro y religiosos. Busca, crear y fortalecer canales de cooperación para la protección de los migrantes dentro y fuera de México, además de fomentar el desarrollo de sus familias en sus comunidades de origen y

La emigración hacia los Estados Unidos es un fenómeno emergente en el estado de Veracruz, el reconocimiento gubernamental se ubica en el año 2001, donde se generan los primeros acercamientos entre clubes de migrantes en la Unión Americana y las autoridades del estado. “La desgracia y los medios de comunicación, evidenciaron la muerte de 14 indocumentados, en el desierto de Arizona, 11 de ellos eran de origen Veracruzano. En agosto de 2001, veracruzanos organizados en diásporas en la Unión Americana, pidieron al titular del ejecutivo estatal, la creación de una oficina que diera apoyo jurídico y humanitario a los emigrantes, así como la promoción de ferias y eventos culturales en las comunidades de destino de los veracruzanos; el resultado fue, la creación de un Plan Estatal de Atención al Migrante, así como la instauración en septiembre de ese mismo año, de la Coordinación de Atención a Migrantes (14 de septiembre de 2001). Teniendo como finalidad: prevenir, investigar el fenómeno migratorio, así como promover el desarrollo económico en las comunidades expulsoras. Se situó en la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobierno. Otras atribuciones asignadas, fue la difusión del programa de empleo temporal en los Estados Unidos, implementado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social Federal, la promoción del programa ‘no emigres la capacitación es tu solución’ del Colegio de bachilleres local dirigido hacia los jóvenes”¹⁶¹. La gestión de documentos y repatriación de enfermos, niños y muertos ya figuraban en su origen.

La gestión gubernamental, correspondiente al periodo 1999-2004, apenas aceptó la existencia de la emigración en el estado, no la matizó, la asoció a un problema de empleo. El plan de desarrollo de esos años señaló que el 45 por ciento de la población en edad de trabajar emigra de Veracruz, siendo personas con niveles de educación adecuados, la emigración obedeció a los rezagos tecnológicos y la baja productividad¹⁶². La rectificación y nuevo curso que tomó la emigración como problema público en el año 2001, introdujo la necesidad de una nueva estructura administrativa en la materia y mayor atención gubernamental.

destino. Actualmente, son 29 Entidades Federativas forman parte de esta organización, en beneficio de la comunidad migrante, al respeto de sus derechos humanos y laborales en México y en los Estados Unidos de América. <http://www.conofamac.org.mx/acercade/misionvision.php> (marzo 2015)

¹⁶¹ Vila Freyer Ana, “Las políticas de atención a migrantes en los estados de México: acción, reacción, gestión”. en *¿invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, Cecilia Imaz Coordinadora, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, SITESA, 2007. pp. 15-17.

¹⁶² Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004, Veracruz 1999.

<http://www.csva.gob.mx/legal/leyes/estatal/PlanVeracruzano.pdf> (octubre 2013).

Los resultados de gestión de la Coordinación de Atención a Migrantes, si bien no impactaron en reducir la emigración (**Tabla 16**), si generaron presencia por parte de la autoridad en lo referente a la protección. Para el año 2004, se logró consolidar y continuar con la política migratoria (comunicación y protección fueron sus valores) en la entidad en el sexenio siguiente. Los resultados de gestión (**Tabla 27**), retratan el incremento de la cobertura en los servicios otorgados, también en las personas que se acercaron a hacer uso de estos.

Tabla 27 Resultados de gestión de la Coordinación de Atención a Migrantes 2002-2004

Concepto	2002	2003	2004p
Casos de protección atendidos	400	810	1334
Atención y orientación	86	451	1010
Repatriaciones	199	225	184
Protección y asesoría jurídica	115	134	140
Trabajadores atendidos	333	13	
Beneficiados	186	13	
En proceso de autorización	123	0	
En espera de asignación de compañía	9	0	
No elegibles/ cancelados	15	0	
Decesos	184	207	175
Hombres	157	175	147
Mujeres	27	32	28

p: resultados parciales hasta el mes de septiembre de 2004.

Elaboración propia con base en Anexo Estadístico VI Informe de Gobierno Veracruz 2004.

<http://www.alemanvelasco.org/index2.php?Sec=4> (diciembre 2014)

Los resultados presentados en la **Tabla 27**, fueron los antecedentes con los que el estado de Veracruz inicia su incursión en la política migratoria y en la diplomacia de las entidades federativas. En los años siguientes, se cumplió con la generación y difusión de programas, que buscaron incidir en la protección y orientación de los emigrantes, pero no en la reducción de estos (**Tabla 16, 17 y 18**), al contrario, para el periodo 2000-2005, se incrementó la emigración hacia la Unión Americana (capítulo 3). En suma, podemos rescatar lo siguiente:

- La emigración hacia los Estados Unidos, accede a esferas de observancia gubernamental.
- La emigración es reconocida como un problema público, el cual debe ser tratado mediante el diseño de un plan y/o programa, así como dejar depositada su gestión en una agencia gubernamental. De esta forma accedió a la atención gubernamental, mediante el uso de políticas públicas.
- Entró a la agenda de gobierno como problema público.

- Se buscó determinar, las causas o elementos detonantes de la emigración en la entidad, para compilar información, comprender el fenómeno y estructurar una respuesta política adecuada.
- Se estableció y crearon canales de dialogo con representantes de las diásporas.
- Se difundieron programas estatales para evitar la emigración masiva.
- La protección a los emigrantes, así como las repatriaciones y gestión de trámites, sirvieron de marco de acción y respuesta para la Coordinación de Atención a Migrantes.

La gestión gubernamental 2005-2010 continuó los esfuerzos de la diplomacia estatal (motivado en parte por la intervención e injerencia de Rosa Borunda, esposa del Gobernador Fidel Herrera), la Coordinación de Atención al Migrante se transformó en la Dirección General de Atención a Migrantes, mediante la reingeniería de gobierno realizada a finales de 2004 y promulgada el 12 de enero de 2005, donde también se decretó, que dejaría la Secretaría de Gobierno para pasar a formar parte de la oficina del Gobernador; para 2006 se incorporó a la Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente; para 2008 regresó a la Secretaría de Gobierno; en 2011 nuevamente se vinculó a la Secretaría de Desarrollo Social¹⁶³; en 2013 se adscribió una vez más a la Secretaría de Gobierno.

El marco normativo con el que funcionó la Dirección General de Atención al Migrante es el siguiente¹⁶⁴:

- Tratado de la Haya de 1961.
- Tratado de Ejecución de Sentencias Penales México-Estados Unidos de Norteamérica.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley General de Población.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Migración (a partir de 2011).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Veracruz de Ignacio de la llave.
- Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz.

¹⁶³ Manual Específico de Organización, Dirección General de Atención a Migrantes, Xalapa Veracruz, 2010 y 2013. <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/files/2013/06/MO-Direcci%C3%B3n-General-de-Atenci%C3%B3n-a-Migrantes-2013.pdf> (noviembre 2013)

¹⁶⁴ *Ibid.*

- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado Libre y Soberano de Veracruz llave.
- Código Financiero para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Manual de Políticas para el Trámite de Control de Viáticos y Pasajes.
- Reglamento Interno de la Secretaría de Gobierno.
- Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social
- Programa Veracruzano de Gobierno y Democracia 2005-2010
- Plan Veracruzano de Desarrollo.
- Reglamento del Registro Civil del Estado de Veracruz.
- Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.
- Clasificador por Objeto del Gasto.
- Manuel de Organización y Procedimientos.

Las funciones asignadas son las siguientes¹⁶⁵:

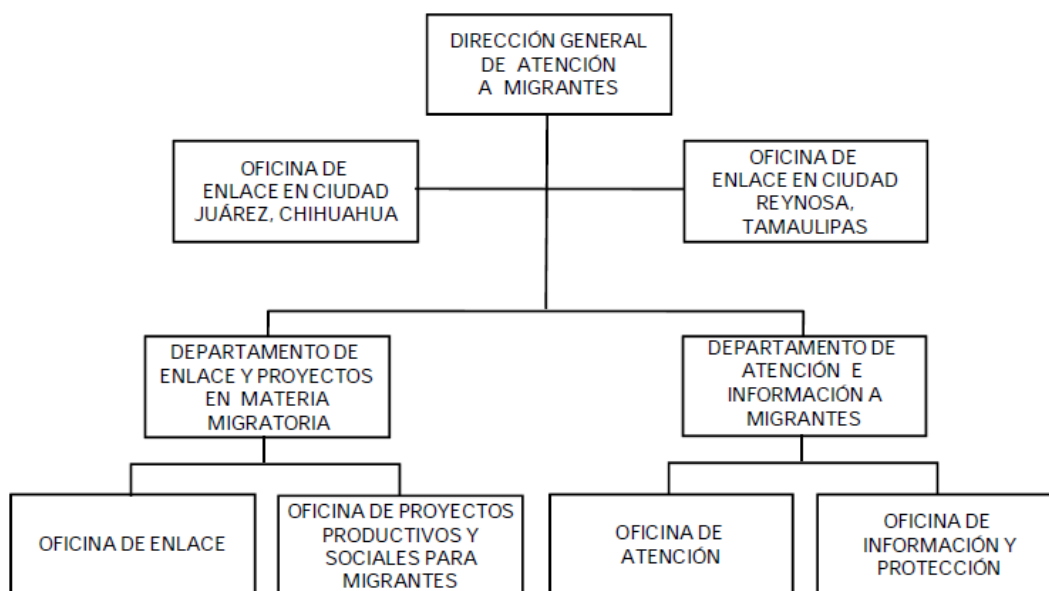
- Generación de programas y medidas para ayudar a los migrantes y sus familias.
- Orientación legal a los emigrantes veracruzanos.
- Estudios sobre los flujos migratorios así como generar alternativas para lograr el arraigo en la entidad.
- Mejorar la calidad migratoria mitigando la emigración indocumentada.
- Implementar estrategias de comunicación para la integración y vinculación de emigrantes veracruzanos en el extranjero.
- Establecimiento de relaciones interinstitucionales con los órdenes de gobierno y asociaciones de la sociedad para proteger a los emigrantes y sus familias.
- Establecimiento de esquemas de vinculación y coordinación con oficinas de atención a migrantes en municipios, entidades federativas y otros países.
- Formular propuestas para el mejor aprovechamiento de las remesas.
- Canalizar y utilizar de la mejor manera las remesas y los recursos de los gobiernos para la construcción de infraestructura básica, vivienda y proyectos productivos.
- Identificar fuentes de financiamiento y realizar las gestiones para allegarse de recursos para obras sociales en las localidades de origen de los emigrantes.

¹⁶⁵ *Ibid.*

- Establecer mecanismos de seguridad social para proteger a los veracruzanos en condiciones de vulnerabilidad en el extranjero.
- Alcanzar acuerdos para el respeto de los derechos humanos de los emigrantes veracruzanos.

Hasta el año 2010, la Dirección General de Atención al Migrante (DGAM), mantuvo la siguiente estructura¹⁶⁶:

Ilustración 7 Estructura orgánica Dirección General de Atención a Migrantes 2010



La protección a los emigrantes, fue uno de los principales valores de la política migratoria en la entidad, los esfuerzos, programas y acondicionamiento de la estructura administrativa lo reflejaron. La emigración al asociarse con cuestiones de vulnerabilidad, no sólo de aquellos que dejan la entidad, también de los familiares que se quedan, ante este escenario, se vuelve latente la necesidad de encauzar esfuerzos, sinergias, programas y recursos para atender las condiciones de rezago y fragilidad de las municipalidades y regiones.

La creación de un organismo que atienda a los emigrantes veracruzanos proviene desde la gestión de Miguel Alemán (1998-2004), se procuró un acercamiento con los migrantes y sus

¹⁶⁶ Manual Específico de Organización, Dirección General de Atención a Migrantes, Xalapa Veracruz, 2010, pp. 11.

organizaciones en los Estados Unidos y en la zona fronteriza de México. En el periodo 2005-2010 se modificó, fue fortalecida con una estructura administrativa, así como con funciones detalladas, por medio de la reingeniería de gobierno, la elaboración de manuales de organización y la racionalidad sobre sus alcances, el nuevo órgano (DGAM) buscó la vinculación y comunicación entre la autoridad gubernamental y las diásporas, los servicios ofrecidos son los siguientes:

- Gestión de copias de actas de nacimiento, matrimonio y defunción.
- Asesoría jurídica a migrantes.
- Información sobre detenidos.
- Información sobre servicios consulares.
- Formación de clubes y organizaciones.
- Localización de personas.
- Repatriación y traslado de cadáveres.
- Repatriación y traslado de enfermos.
- Repatriación de menores de edad e indigentes.
- Gestión de visas humanitarias.
- Apostillas de documentos públicos¹⁶⁷.

A estas funciones se le suma, la vinculación entre diásporas y esta Dirección; su interacción genera una nueva relación en las arenas de poder, para la integración de la agenda política en materia migratoria. La intervención del gobernador es clave para la articulación de los programas a implementar, tal es el caso del programa 3x1, por citar un ejemplo. En la **Tabla 28**, se hace un comparativo anual de las acciones y resultados presentados por la Coordinación de Atención a Migrantes (antes de 2005) y la Dirección General de Atención a Migrantes (2005-2010). Se destaca que en ambos periodos de gobierno, siguen presentes los valores de protección, comunicación y vinculación, a partir de 2005, existe una mayor oferta en cuanto a los servicios otorgados, con la inclusión de una línea telefónica de ayuda.

¹⁶⁷ Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, www.veracruz.gob.mx (noviembre 2010) y <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/files/2013/01/REPORTE-SEMESTRAL-IVAI-ENE-DIC-2012.pdf> (febrero 2013)

Tabla 28 Comparativo resultados de gestión, Coordinación de Atención a Migrantes (CAM) 2003-2004 y la Dirección General de Atención a Migrantes (DGAM) 2005-2010

Coordinación de Atención a Migrantes			Dirección General de Atención a Migrantes						
Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010p	2010f
Casos de protección atendidos	810	1588	2569	4874	4891	5184	4261	4430	4601
Atención y orientación	451	1195	477	695	800	1094	1533	515	573
Actas de registro civil	387	1130	413	601	675	985	1306	425	474
Oficios varios	64	65	64	94	129	109	227	90	99
Protección y asesoría jurídica	134	163	198	239	255	221	174	107	115
Localización de personas	39	38	64	47	24	49	25	13	14
Información sobre detenidos	77	106	122	161	223	156	109	64	69
Asesoría jurídica	18	19	12	31	8	16	40	30	32
Repatriaciones	225	230	242	345	401	349	280	231	242
Menores	8	5	6	14	9	8	3	5	5
Indigentes	1	0	9	7	21	7	7	30	30
Enfermos	9	5	16	45	30	45	22	19	20
Personas que perdieron la vida	207	220	211	279	341	289	248	177	187
Centro de información y Atención al migrante Veracruzano (CIAMVER)¹⁶⁸			1448	3595	3435	3520	2274	3577	3671
Atención nacional (personas)			1295	3234	3126	3168	2047	3426	3511
Atención internacional (personas)			153	361	309	352	227	151	160
Programas emergentes (Huracán Katrina y Rita)			204						
Atención en Estados Unidos (personas)			49						
Atención a familiares en México (personas)			155						

Elaboración propia con base en:

Anexo estadístico VI Informe de Gobierno Veracruz 2004.

<http://www.alemanvelasco.org/index2.php?Sec=4>

Anexo estadístico I Informe de Gobierno Veracruz 2005.

Anexo estadístico VI Informe de Gobierno Veracruz 2010.

<http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/informes-de-gobierno-2005-2010/>

Anexo estadístico I Informe de Gobierno Veracruz 2011.

<http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/primer-informe-de-gobierno/> (diciembre 2014)

Las acciones implementadas por la DGAM (Tabla 28) se encaminaron a la protección de los emigrantes, como se puede contemplar en los servicios brindados, como lo son: la expedición de documentos, repatriaciones, así como la ayuda telefónica y en internet. La publicidad es importante en las funciones y rendición de cuentas de los gobiernos, para destacar y fortalecer los resultados de gestión. La sensibilidad de mantener y fomentar dicho organismo responde a la necesidad de:

- La protección de los emigrantes,
- No se pierda arraigo, ni con su tierra ni con las autoridades,
- Control y conocimiento, acerca de las características de los flujos laborales,

¹⁶⁸ Servicio telefónico con dos líneas gratuitas nacionales y una en los Estados Unidos. Es un servicio 24/7 de respuesta inmediata. <http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/informes-de-gobierno-2005-2010/> (abril 2015).

- Integración de políticas sectoriales, regionales y municipales,
- Comunicación entre diásporas y autoridad,
- Formación, aunque incipiente, de capital social.

La razón de ser de la DGAM responde a la protección de los emigrantes, y desarrollar la diplomacia estatal. En los años analizados, (**Tabla 28**) se muestra un crecimiento en los resultados de gestión y atención efectuados hasta el año 2008, a partir de entonces, la cantidad de estos se redujo tal y como ocurrió en la cantidad de emigrantes a los Estados Unidos (**Tabla 16,17 y 18**), para finalmente tener un repunte en 2010.

La realización de la **Tabla 28**, responde a mostrar la evolución de los resultados de gestión que determinen el desarrollo de la política pública de migración, así como la percepción que se tiene de una gestión gubernamental. Cabe destacar que a lo largo del periodo 2005-2010, los cambios de adscripción de la DGAM fueron constantes, argumentando la mayor eficiencia en sus funciones.

Para 2009, la Secretaría de Gobierno se pronunció en torno a su política en materia de migración, la orientó a defender los derechos de los veracruzanos que viven fuera del estado, así como a promover sus derechos en el orden internacional. Para tal efecto, el ejecutivo estatal puso a disposición la reorganización de sus áreas de gobierno, donde esta Secretaría asume las funciones y atribuciones de atención a comunidades serranas, indígenas y migrantes de acuerdo con el decreto publicado en gaceta oficial número extraordinario 265¹⁶⁹. La Secretaría de Gobierno a través de la Dirección General de Atención al Migrante, atiende e informa de manera permanente a los migrantes y sus familias en caso como de traslado de personas, detención, accidentes, repatriación, tramitación de documentos oficiales y apostillas, todo esto a través del centro de información y atención al migrante veracruzano. Se transfirieron las funciones de la Dirección General de Atención al Migrante (DGAM), adscrita en un principio a la Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente, a la Secretaría de Gobierno.

El cambio de adscripciones se justificó por las funciones nuevas y complejas que desarrollaría la DGAM, si bien el impacto no se perdió pues la cobertura se mantuvo relativamente a la alza en el periodo 2005-2010, no deja de llamar la atención los cambios recurrentes. Finalmente una misión

¹⁶⁹ Manual Específico de Organización, Dirección General, *Op. Cit.*

que se asignó a la política migratoria y a la DGAM, fue la comunicación con los veracruzanos en la Unión Americana, con las diásporas, y fomentar la creación de nuevos clubes, para el año 2006 se registró la existencia de los siguientes:

California.

Federación Veracruzana USA
Club de la Familia Veracruzana
Centro Cultural Veracruzano
Plaza México (Centro Comercial)

Illinois.

Club de Veracruzanos Landero y Coss
Organización Veracruz.

Indiana.

Casa Columbus.

Texas

Club de Oriundos de Veracruz
Club de la Villa Rica de la Veracruz
Veracruzanos Unidos por la Democracia
Veracruz Sin Fronteras.

Wisconsin

Club de Veracruzanos de Wisconsin

Carolina del Norte

Asociación de Mexicanos en Carolina del Norte (AMEXCAN)

Comunidades en internet

Paisanos mexicanos
www.paisanosmexicanos.com/

El portal independiente para los paisanos que residen fuera de México.

Puro Mexicano

www.puromexicano.com/blog/

El blog de los mexicanos que viven en USA¹⁷⁰

Aclarando que estos son los clubes encontrados en las páginas oficiales, durante la realización de esta investigación. Dichas organizaciones participan en la difusión de programas gubernamentales y en la comunicación entre las autoridades y los emigrantes; también sirven de intermediarias para portar el mensaje electoral de las fuerzas políticas de la entidad; participan en la decisión del destino y la gestión de las remesas enviadas a las municipalidades.

En resumen, las actividades desarrolladas por parte de la Dirección General de Atención al Migrante, se enmarcan en los valores de difusión, vinculación y protección. Es un medio de interlocución oficial para la integración de la agenda de políticas. En el siguiente apartado se describen las directrices gubernamentales, que también trataron de incidir en la migración estatal y se muestran los resultados obtenidos.

4.4 Acciones complementarias e integrales de la política migratoria estatal ¹⁷¹

4.4.1 Primer informe de gobierno en Veracruz 2005.

En esta parte de la investigación, se concentran y rescatan el resto de programas que incidieron en la política pública de migración de Veracruz en el periodo 2005-2010. Metodológicamente se realiza esta compilación de forma anual, revisando y sustrayendo la información directamente de los informes de gobierno en el periodo, esto con la finalidad de tener un panorama sobre la evolución de la gestión estatal en la atención de la migración.

Las acciones adicionales de política migratoria en el estado de Veracruz, vinculan la integralidad de la misma, con otras áreas de gobierno, en las siguientes líneas se presentan los principales programas implementados durante el periodo 2005-2010.

¹⁷⁰ <http://emigranteveracruzano.blogspot.mx/2006/03/clubes-veracruzanos-en-eeuu.html> (abril 2015) y www.veracruzsinfronteras.gob.mx (febrero 2011).

¹⁷¹ Los datos obtenidos en este apartado, se rescatan de los diversos informes de gobierno de Veracruz, en el periodo 2005-2010. <http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/informes-de-gobierno-2005-2010/> (agosto 2012)

Para el año 2005, se rescata lo siguiente:

- Foros de consulta.
- Programa local de población.
- Las principales líneas de la política se fundamentó en los siguientes postulados: Prevención, atención, investigación, vinculación, promoción del desarrollo y nuevas tecnologías al servicio del migrante.
- Seguridad de los emigrantes, inmigrantes y los migrantes que usan la entidad como paso para llegar a los Estados Unidos.
- Asistencia a familias de migrantes.

Se realizó el Foro de consulta “Gobernabilidad y Estado de Derecho”, donde se abordó el tema de la migración y una de las conclusiones se encaminó a dar asistencia a los flujos migratorios. Este fue celebrado el 26 de febrero de 2005. Esto a cargo de la **Secretaría de Gobierno**.

Es abrogado el Programa Veracruzano de Población, se consideran la creación de figuras que ayuden al Consejo Estatales de Población, como lo es sus contrapartes municipales. Este programa es considerado un instrumento de planeación sociodemográfica de las estrategias y objetivos a cumplirse en el contexto local. Se hace hincapié en mejorar la articulación de acciones en los diferentes programas sociales bajo amplios esquemas de desarrollo social y humano, así como la superación de la pobreza, la marginación y la migración. Esto se realizó con la ayuda de la **CONAPO, y autoridades del gobierno estatal**.

Prevención. La política migratoria implementada busca frenar los flujos humanos mediante: el acceso a la información, pláticas, conferencias, ferias, mesas de trabajo y oferta a los veracruzanos sobre los riesgos de emigrar hacia los Estados Unidos. De esto nació el “programa prepárate, no emigres” además se implementaron 9 talleres preventivos en los **colegios de bachilleres** de municipios como: Azuela, Martínez de la Torre, Tlapacoya, Amatlan, Omealca, Álamo, Playa Vicente, Tierra Blanca, y Sotepan. Población beneficiada 3,010 personas esto también en el 2005. El Seminario Derechos humanos de los migrantes, participaron la **SRE, Comisión Estatal de Derechos Humanos, y la Universidad de Veracruz**, esto se celebró en Boca del Río, se difundieron apoyos gubernamentales para atender a los migrantes en caso de detención, accidentes, mutuas, tramitación de documentos oficiales así se vincula a la Dirección de Atención al Migrante.

Gracias a denuncias y al trabajo de inteligencia se pudieron detectar tres empresas fraudulentas que ofrecían cruzar la frontera y conseguirles trabajo, esto en los municipios de La Antigua, Santiago Tuxtla, Ángel R. Cavada, Tlacojalpan, para esto se trabajó coordinadamente con la **SRE y la embajada de Estados Unidos**.

También se participó en la **XX Reunión Ordinaria de la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes**, celebrada en Zacatecas, en el Taller Fomentar y Mejorar la Educación Intercultural para los Migrantes organizado por la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social; y en el segundo foro binacional México Migrante, organizado por la **H, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**, en este se revisaron las estadísticas relacionadas con el fenómeno migratorio hacia la frontera norte y se sugirieron estrategias conjuntas para disminuir el fenómeno.

Se atendieron demandas de veracruzanos durante las jornadas del **“gobierno itinerante”**¹⁷² celebradas en los municipios de Zentla, Tantoyuca, Tierra Blanca, Sayula, Pánuco, Jáltipan, Tuxpan, Mariano Escobedo, se atendió a 245 personas, quienes solicitaron información acerca de políticas sobre programas del gobierno del estado para los veracruzanos que radican en la frontera norte y en los Estados Unidos.

En lo referente a la investigación y vinculación con instituciones académicas, se participó en la videoconferencia sobre la migración mexicana hacia Estados Unidos, auspiciada por el **Instituto de Investigaciones Histórico-sociales de la Universidad de Veracruz en coordinación con el Consorcio de Estudios Latinos de la Universidad de Carolina del Norte. La Universidad Veracruzana junto con la Fundación Thinker** de los Estados Unidos hizo un estudio sobre las remesas de los veracruzanos en la zona Córdoba-Orizaba.

Promoción para el desarrollo: se llevaron a cabo 5 reuniones con las autoridades de los municipios de Coatzacoalcos, Minatitlán, Santiago y San Andrés Tuxtla, Jáltipan, Las Choapas, Tierra Blanca, Acayucan.

¹⁷² Mesas de trabajo donde todas las dependencias del gobierno estatal trasladan a las comunidades mesas de trabajo, con el fin de que el ciudadano desahogue trámites.

Se dio la presentación del “**Programa de Atención Integral del Gobierno del Estado para los migrantes y sus Familias**” también se hizo énfasis en la promoción para el desarrollo de los lugares de origen de los migrantes veracruzanos. Se difundió la existencia de programas de crédito para las familias de migrantes, por medio de la Comisión Nacional de Fomento de la Vivienda, con el fin de adquirir una vivienda bajo esta modalidad.

Se gestionó la otorgación de créditos para la constitución de micro empresas, con el Banco Azteca, también por medio del **programa 3X1**. Se atendió a los migrantes víctimas del “Huracán Katrina”. Se abrió la página www.veracruzmigrante.gob.mx y el centro de información y atención al migrante veracruzano.

Los jornaleros agrícolas inmigrantes que se internan en el estado para las actividades de siembra y cosecha, se les dio los servicios de salud, educación, y atención jurídica, para esto se destinó 2.3 millones de pesos y se benefició a 32, 393 personas.

Se creó el Programa de Apoyo al Empleo, consistió en cursos de capacitación para mejorar sus habilidades y destrezas y apoyos económicos para asegurar mejores condiciones de traslado hacia las entidades donde laborarán en forma temporal. Se desarrolló en 19 municipios abarcando 48 localidades (de la huasteca alta y baja, montañas, y olmeca), se dio una inversión de 8.6 millones de pesos, se benefició a 5,854 jornaleros. 2.8 millones de pesos para capacitación y el resto para apoyar el traslado de trabajadores a entidades como Chihuahua, Sonora, Coahuila, Sinaloa, Baja California. (Las actividades desarrolladas se enfocaron en la pisca de tomate, manzana, uva, etcétera).

Se implementó el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá, donde se insertaron 152 personas, esto tuvo una inversión de 456 mil pesos y la gestión estatal consistió en agilizar trámites, traslado y colocación en el lugar del trabajo.

Se promovieron inversiones particulares, nacionales, y extranjeras, focalizadas por sectores y regiones, se utilizan las remesas de los migrantes veracruzanos hacia proyectos productivos en sus localidades.

En cuanto a la migración que pasa por la entidad, se detuvieron a 126 personas y se pusieron a disposición del Instituto Nacional de Migración. Esto en el marco del Programa México Seguro del gobierno federal, este se operó mediante la participación del Grupo de Coordinación Veracruz, instancia colegiada en las que concurren la **SEDENA, MARINA, SEGOB, INM, CISEN, PFP, PGR, AFI, SEGOB estatal, SSP de Veracruz, PGJ local.**

En cuanto a lo referente a la asistencia alimentaria a sujetos vulnerables, se implementó lo siguiente: Contribuir al mejoramiento del estado nutricional de los grupos vulnerables como mujeres, embarazadas, lactantes, adultos en plenitud, discapacitados, y familias de migrantes, esto se logra mediante la orientación de buenos hábitos alimenticios, establecimiento de huertos familiares y comunitarios, y la entrega mensual de despensas. El **DIF** municipal atendió a 103, 880 familias. Así también se dotó de desayunos calientes por medio de la instalación de 2,243 cocinas a lo largo de la entidad, beneficiando a 242, 814 personas. Junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), se atienden las demandas e inquietudes de los migrantes dentro y fuera del país así como de los intereses de los extranjeros que residen en Veracruz.

4.4.2 Segundo informe de gobierno, Veracruz, 2006.

Para este informe de gobierno, no se reporta variación mayor en cuanto a la implementación de programas y directrices integrales que inciden en la migración estatal, a continuación se exponen los principales logros presentados en este año.

Fue creado el Primer Concurso Literario: Historia de Migrantes, contando con el apoyo de Radio Televisión de Veracruz para su difusión; en dicho concurso la representación de Veracruz obtuvo el primer lugar nacional en la categoría de 21 años y más.

Se distribuyeron en los 212 municipios de la entidad a través del Consejo estatal de Población (COESPO) 14, 594 folletos, trípticos, volantes, carteles, y 199 discos compactos con información alusiva a la migración, sexualidad, población, y la equidad, entre otros temas; en forma paralela, se realizaron, y transmitieron 16 capsulas para difundir campañas radiofónicas mediante las cuales se dio a conocer el Centro Bibliotecario del Consejo Estatal de Población, la importancia de la mujer y de los adultos mayores en el contexto social, la prevención de la obesidad, el día del abuelo,

la situación demográfica en Veracruz, los derechos humanos y la difusión de la campaña, tomando medidas implementadas por la Secretaría de Salud.

En materia de investigación y generación del conocimiento, se realizaron siete estudios sobre: atención de la población con problemas de salud mental; situación de la población indígena; situación de la migración; índice de desarrollo humanos en las zonas indígenas; prospectiva demográfica 2005-2010 y la situación de los jóvenes en el Estado de Veracruz, esto se realizó en dos vertientes, a nivel estatal y en los municipios de Orizaba y Córdoba.

Se participó en el taller sobre migración, Región sur-sureste, llevado a cabo en Chiapas así como en la octava reunión de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas (COCOEF) en la Ciudad de México.

Se implementaron en este año administrativo 454 operativos con diferentes instancias de gobierno como lo son: Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Migración, secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Seguridad Pública Federal, Secretaría de la Defensa Nacional, etcétera. Acciones conjuntas, que se enfocaron a combatir la delincuencia, el narcotráfico, portación ilegal de armas de fuego para uso exclusivo del ejército, tráfico ilegal de personas, tala inmoderada de árboles, así como el tráfico de especies en peligro de extinción.

Conjuntamente con el Instituto Nacional de Migración, se logró el aseguramiento de 3,816 personas que no pudieron acreditar su estancia legal en el país y 54 personas por el delito de tráfico de indocumentados, mismas que fueron dispuestas con la autoridad correspondiente.

El gobierno federal, conjuntamente con las autoridades del estado de Veracruz, implementó el programa de desarrollo local (microrregiones), los recursos se configuraron de la siguiente forma: 38 % del total de recursos del ramo 20, lo que equivale a 26.6 millones de pesos para realizar 169 proyectos de infraestructura básica y servicios sociales. El 27.1 % se destinó a incentivos estatales –programa de nueva creación- con 19 millones de pesos para ejecutar 103 proyectos. El 16.1 % se canalizó a opciones productivas, 11.3 millones de pesos, con lo que se beneficia 761 productores que llevarán a cabo 77 proyectos. Para el programa de empleo temporal se otorgaron 6.3 millones

de pesos, 9 % del total, dicho monto permitirá crear 1,112 empleos. Los jornaleros agrícolas obtuvieron 6.3 millones de pesos, con lo que se beneficiara 26,808 personas.

El programa binacional de educación migrante México-Estados Unidos. A través de este programa, se apoyó a alumnos de educación básica para que se pudieran trasladar con sus familias hacia los Estados Unidos o en caso contrario, estos opten por regresar al país para que continúen sus estudios. El ciclo escolar 2005-2006, se incorporaron al sistema educativo 400 alumnos de educación básica de ese país. El consejo nacional de fomento educativo, diseñó programas de educación comunitaria para ofrecer una alternativa educativa pertinente y de calidad para las comunidades dispersas y de poca población, en desventaja así como los migrantes. La Secretaría de Educación de Veracruz a través del consorcio clavijero, preparó a 200 maestros veracruzanos bilingües que atiende la demanda insatisfecha en escuelas de Estado Unidos, en favor de emigrantes mexicanos y sus hijos. Estos profesores obtuvieron certificados para laborar como maestros en el estado de Texas.

Programa FIRME-intermediario financiero. A través de este programa, se celebraron contratos de créditos con convenios específicos por intermediarios financieros no bancarios, quienes otorgaron microcréditos con un monto de 2 mil pesos, beneficiando a comunidades y familias de migrantes que se acerquen para obtener este beneficio. En este periodo, se otorgaron recursos por 21.8 millones de pesos, en beneficio de 29,997 personas.

La Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente (SEDESMA) en coordinación con la dependencia de los tres órdenes de gobierno, implementaron programas y acciones de corto, mediano y largo plazo en materia de empleo, participación comunitaria, construcción y mejoramiento de viviendas en zonas rurales y urbanas, atención a pueblos y comunidades indígenas, atención a migrantes, infraestructura para el desarrollo, agua y saneamiento, creación y urbanización de reservas territoriales y equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Se llevaron a cabo 5 foros en las localidades de: Llano Grande, Tejería, Monte Blanco, Independencia, Blaxtla del municipio de Teocelo, para informar a los veracruzanos sobre los riesgos y peligros de migrar de forma ilegal. Se llevaron a cabo reuniones con los municipios de: Tierra Blanca, Santiago Tuxtla, Acayucan, Jáltipan, Ixhuatlán del sureste, Coatzacoalcos, Minatitlán, Agua Dulce y las Choapas. Durante estos encuentros se presentó a los asistentes el

programa de atención integral del gobierno del estado para con los migrantes y sus familias, y se enfatizó la necesidad de promover el desarrollo de los lugares de origen de los grupos de migrantes veracruzanos.

Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables y familias de migrantes, se entregaron 1,255,110 despensas beneficiando a 104,730 familias. Así también se pusieron en operación 2,345 cocinas escolares y comunitarias en el estado atendiendo a 253,314 personas diariamente.

4.4.3 Tercer informe de gobierno, Veracruz 2007.

En este año se puso énfasis en los programas de prevención y de seguridad en los cuales incide la migración estatal, se trabajó conjuntamente con las instancias federales y los principales resultados son los siguientes:

Se efectuaron 150 operativos con diferentes instancias gubernamentales del estado y la federación. Se trabajó de manera coordinada con la Procuraduría General de la República, el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de la Defensa Nacional, entre otras, en atención al combate a la delincuencia, y sobre combatir la movilidad de personas de forma ilegal.

La Secretaría de Seguridad Pública, conjuntamente con el Instituto Nacional de Migración, logró asegurar a 2,828 personas que no pudieron acreditar su instancia legal en la entidad, además 12 personas fueron detenidas por dedicarse al tráfico ilegal de personas.

Se atendieron 3,850 comunidades en situación de vulnerabilidad o alta migración, a través de servicios educativos de preescolar, primaria y secundaria. También fueron creados proyectos especiales como: albergues, caravanas culturales, campamentos migrantes y centros de educación comunitaria. Se atendieron 36,875 alumnos, con el apoyo de 3,880 instructores.

Se vinculó a los trabajadores agrícolas con el programa migratorio a Canadá, beneficiando a 151 personas, con una inversión de 453 mil pesos, para agilizar los trámites administrativos para ingresar a Canadá. Por su parte la SEDESMA implementó a través de la Dirección General de Atención a Migrantes, el censo de movimiento migratorio en los municipios de Landero y Coss,

Teocelo, Cosautlán, Ixhuacán de los reyes, y Ayahualulco, con esta información, el gobierno del estado puso en marcha programas de apoyo a localidades con alto índice migratorio.

Se realizaron 4 foros sobre migración a los cuales asistieron 145 personas, 2 en el municipio de Ixhuacán de los Reyes, otro en el municipio de Landero y Coss y el cuarto se llevó a cabo con alumnos del telebachillerato de Ayahualulco. Se mejoraron los servicios de la página web “Veracruz sin fronteras”, con la vinculación y contacto electrónico de los clubes de migrantes en los Estados Unidos; se pudo difundir información sobre los peligros al cruzar la frontera de forma ilegal, así como un espacio de discusión virtual que permite la asistencia en línea, en tiempo real de un asesor de la Dirección General de Atención al Migrante. Fueron realizadas 28 jornadas del gobierno itinerante y 21 brigadas comunitarias, con la entrega de 6 mil trípticos, con información sobre los servicios que se otorgan, así como 4 mil cartillas de migrante, con información sobre los derechos y obligaciones que se tienen al radicar en otro país.

Se firmó el convenio del programa 4 + 1 en la cual la empresa *Western Union*, se comprometió a aportar 2.2 millones de pesos al apoyo de proyectos productivos de localidades migrantes del estado de Veracruz, en coordinación con los tres órdenes de gobierno y los migrantes radicados en el extranjero. También se implementó el programa de empleo temporal en la provincia de Alberta en Canadá, este programa otorgó la oportunidad a veracruzanos de poder trabajar por 6 meses y hasta 2 años en dicho país; específicamente en el ramo de la construcción, garantizándoles acceso a empleos bien remunerados, seguridad laboral y oportunidades de crecimiento económico.

Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables, se entregaron 1,047,300 despensas, beneficiando a 107,430 familias, estos apoyos los dio el DIF.

4.4.4 Cuarto informe de gobierno 2008.

En coordinación con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Consejo Estatal de Población (COESPO), realizó el segundo concurso nacional sobre historia de migrantes.

Se realizaron 689 operativos de carácter interinstitucional, de manera conjunta con la PGR, la SEDENA, Secretaría de Marina, CISEN, Instituto Nacional de Migración, la SEMARNAT, y la SSP Federal. Se pudieron asegurar 1,081 personas que no pudieron acreditar su estancia legal en la entidad, además fueron detenidas 9 personas dedicadas al tráfico ilegal de personas.

Se realizó el levantamiento de encuestas entre febrero y septiembre de ese mismo año, en 38 municipios de la entidad sobre el fenómeno de la migración, con la finalidad de conocer con mayor profundidad sus características. El principal resultado es que no existe conocimiento sobre los programas de atención a migrantes, por lo que se debe ampliar su difusión entre las autoridades municipales.

A través del programa primaria para niños y niñas migrantes, se atendieron a 484 niños de familia migrantes en los municipios de Coatepec, Cosamaloapan, Huatusco, La Antigua, Paso del Macho, y Tlaxicoyan, así como en la localidad de Potrero Nuevo del municipio la Perla y la Zona de Yanga; con el apoyo de 8 asesores escolares y 50 promotores escolares, distribuidos en 38 campamentos.

Actualmente la Secretaría cuenta con 12 misiones culturales distribuidas de la siguiente forma: 3 en la zona norte, 6 en la zona centro, y 3 en la zona sur, operan en 41 localidades pertenecientes a 16 municipios de la entidad, se benefició a 97,102 personas. Uno de los objetivos fue el otorgar capacitación, así como generar una fuente de trabajo que sea remunerado económicamente y evite la migración y desintegración familiar.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), ofreció servicios de educación inicial y básica a los niños y a los adolescentes en edad escolar que habiten en pequeñas comunidades rurales, indígenas y migrantes marginadas. Se atendieron a 3,697 comunidades a través de los servicios educativos básicos (preescolar, primaria y secundaria). Además continuó el desarrollo los proyectos especiales como albergues indígenas, caravanas culturales, campamentos migrantes, y

centros de educación comunitaria, en los proyectos se atendieron 36,745 alumnos con el apoyo de 4,049 instructores comunitarios. A través del programa binacional de educación migrante México-Estados Unidos, se establecieron acuerdos con 27 estados de la unión americana para facilitar el traslado escolar de alumnos veracruzanos que migran junto con sus familias a ese país, estas acciones beneficiaron en promedio a 500 alumnos en ese ciclo escolar.

El subprograma de movilidad laboral interna, se desarrolló en 50 municipios con un monto de inversión de 41.2 millones de pesos en beneficio de 29,658 jornaleros agrícolas. A través del subprograma migratorio (a Canadá) y con una inversión de 1.4 millones de pesos en beneficio a 478 personas de 14 municipios del estado.

Los acuerdos alcanzados entre el gobierno federal y estatal arrojaron recursos por 152.9 millones de pesos de los cuales 119 fueron aportados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y 33.9 por el gobierno estatal, en beneficio a 27 municipios veracruzanos. Los recursos fueron aplicados en los siguientes programas: desarrollo local con 19 proyectos; 3x1 para migrantes con 20 proyectos; empleo temporal generó 73,724 jornaleros y 838 empleos; opciones productivas, impulsó 235 proyectos y apoyo a zonas de atención prioritaria realizó 15 proyectos.

La Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente del estado de Veracruz, continuó con las acciones de orientación a los migrantes veracruzanos y a sus familias, así como con la ejecución de los programas de apoyo en las localidades con alto índice migratorio. En este sentido se realizó el levantamiento de información de los municipios de Amatlán de los Reyes, Atzacan, Comapa, Córdoba, Fortín, Ixtaczoquitlán y Naranja. Se dio continuidad al programa Veracruz sin fronteras, el cual consiste en actualizar los servicios del sitio de internet www.veracruzsinfronteras.gob.mx

Con el objetivo de apoyar directamente a los migrantes veracruzanos que se encuentran radicados o en tránsito en la zona fronteriza del norte del país, se instaló en la ciudad de Reynosa Tamaulipas la Oficina de Representación del Gobierno de Veracruz para la atención a migrantes. Se participó en 11 jornadas del gobierno itinerante efectuadas en los municipios de Acayucan, Atzacan, Benito Juárez, Chioconamel, Huayacocotla, Espinal, Ixcatepec, Uxpanapa, La Perla, Las Vigas de Ramírez, y Tecolutla. Asistencia alimentaria a grupos vulnerables, se distribuyeron 1.3 millones

de despensas, beneficiando a 104,730 familias así como la distribución de desayunos calientes atendiendo diariamente 263,014 personas.

4.4.5 Quinto informe de gobierno 2009.

La Secretaría de Gobierno logró la detención de 5,714 migrantes y las jornadas de gobierno itinerante han atendido a 25,587 ciudadanos dentro del territorio estatal.

En octubre se llevó a cabo la Semana Nacional de Migración, donde se realizó el curso de estimación del índice de intensidad migratoria. Se realizó el tercer concurso nacional sobre historias de migrantes.

Con el programa Veracruz son fronteras, se pudo contactar a los clubes de migrantes en los Estados Unidos, se obtuvo información sobre los riesgos en el cruce de la frontera. Se mantuvo en Reynosa Tamaulipas la oficina de representación del gobierno del estado de Veracruz para atención a migrantes, junto con la oficina de enlace en Ciudad Juárez, apoyó directamente a los migrantes veracruzanos que se encontraban radicando o en tránsito, en la zona fronteriza del norte del país.

En lo concerniente a la ejecución de proyectos productivos para incentivar la generación de empleos en la entidad y evitar el desplazamiento de la población fuera de su comunidad de origen en busca de empleo, la Dirección General de Atención al Migrante, coordinó con el Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural y Pesquero, proyectos en los municipios de Actopan, Coatepec, Coscomatepec, Emiliano Zapata, Huatusco, Xalapa y Xico, por un monto de 4.6 millones de pesos. Mediante el acuerdo firmado por el Gobernador y la empresa *Western Union*, se apoyó la realización de proyectos productivos en los municipios de Ayahualulco, Chiconquiaco, Emiliano Zapata, Landero y Coss, Miahuatlán, Naolinco, Tonayán, y Tepatlaxco, por un monto de 4.2 millones de pesos.

Con el objetivo de determinar la distribución de recursos y proyectos entre los municipios del estado susceptibles de aplicar para el Fondo de Apoyo a Migrantes, establecido en el presupuesto de egresos de la federación para 2009, (cuyo propósito fue apoyar a trabajadores migrantes en su retorno y a las familias que reciben remesas), se realizó en julio, el taller de planeación, fondo de apoyo a migrantes, ramo 23 del ejercicio fiscal 2009, en el participaron las Secretarías de:

Desarrollo Social y Medio Ambiente; Trabajo, Previsión Social y Productividad: Educación; Desarrollo Económico y Portuario; la Contraloría General; la Delegación General de SEDESOL en Veracruz; la Dirección General de Atención a Migrantes y; los municipios de Astacinga, Carrillo Puerto, Rafael Lucio y Yecautla.

A través del programa de educación básica sin fronteras, se posibilitó la reincorporación al sistema educativo estatal de 1,314 alumnos de preescolar, 1,736 de primaria, y 141 de secundaria, procedentes de diversos distritos escolares de los Estados Unidos, con lo que se fortaleció la atención a los migrantes veracruzanos.

En cuanto a servicios educativos, se continuó con el proyecto educativo a jornaleros migrantes, atendiendo a 58,229 jóvenes y adultos mayores en todos los niveles de alfabetización y regularización.

Programa migrante vete sano, regresa sano. Se instrumentaron acciones de promoción del autocuidado de la salud, dirigidas a la población migrante. Se realizaron 120 sesiones informativas, en donde se capacitaron a 2,340 jornaleros en cuestiones relacionadas con la prevención de enfermedades frecuentes en este grupo poblacional. Para ello se localizaron las regiones con alta movilidad en temporadas migratorias y se atendió a la población jornalera antes de la migración, así como a los jornaleros que vienen al estado a trabajar en los campos agrícolas.

Se propuso incorporar al Seguro Popular a 5,000 familias migrantes, en este año ya se habían afiliado 4,500. A las familias migrantes vulnerables se les siguió dotando de despensas, se entregaron 1.3 millones de despensas beneficiando a 104,730 familias vulnerables en diversos sentidos, adultos mayores, madres solteras desempleadas, minusválidos.

Se continuó con la dotación de desayunos a migrantes vulnerables por parte del DIF estatal. Se logró repatriar a 12 niños veracruzanos que estaban en albergues en la zona fronteriza, Programa Sonríe Veracruz es tu hogar.

4.4.6 Sexto informe de gobierno 2010.

En este último año de gestión se trató de redondear los planes que delimitan la política migratoria, poniendo énfasis en atención a los migrantes, sus familias y aquellos paisanos que se encontraban en situación de peligro, debido a la inseguridad acaecida en los estados fronterizos, a continuación se describen los programas implementados en este último año de gestión.

Se implementó el programa emergente de retorno de veracruzanos de zonas fronterizas a sus lugares de origen, esto abrió la posibilidad para que aquellos que radicaban en la zona fronteriza, al norte del país, regresaran a su lugar de origen, en algún municipio de Veracruz. El gobierno estatal coordinó seis vuelos, en los cuales se transportó a 920 personas que radicaban en Ciudad Juárez, mientras que 298 efectuaron su viaje vía terrestre en vehículos propios y otros 35 en autobús. Se contrataron dos autobuses en los que se trasladó a 78 personas desde Reynosa, se contrataron 12 traslados en vuelos comerciales desde Tijuana, también se trasladó en autobús, desde Mexicali a seis personas, y de Ciudad Constitución Baja California Sur a 4 personas. Este programa apoyó a un total de 1,353 personas, todas ellas originarias de 74 municipios de la entidad.

La Dirección General de Atención a Migrantes participó en las jornadas de gobierno itinerante de diagnóstico, servicios y respuesta, realizados en Boca del Río, Martínez de la Torre, Perote, Tuxpan, Uxpanapa, Veracruz, así como en una jornada médica en la comunidad de Antón Lizardo, municipio de Alvarado. Se continuó con el sitio de internet Veracruz sin fronteras.

Se aplicó un censo migratorio en las comunidades de Mahuixtlán, Tuzamapan, municipio de Coatepec, mediante el cual se obtuvo información para conocer y ubicar a los migrantes de esas localidades y mejorar con ello los servicios prestados por esa dirección

Se acudió al Consulado de México en los Ángeles California, para difundir los programas y apoyos del gobierno estatal para con los migrantes y obtener retroalimentación para la mejora de la calidad de los servicios prestados, asimismo se entregó publicidad impresa acerca del Programa de Prevención de Migración Infantil a cargo del DIF estatal.

Se realizaron 229 operativos de carácter interinstitucional de manera conjunta con la PGR, la SEDENA, Secretaría de Marina, CISEN, Instituto Nacional de Migración, la SEMARNAT, y la SSP Federal.

El programa primaria para niños y niñas migrantes atendió a 524 niños de familias de jornaleros agrícolas migrantes en los municipios de Coatepec, Cosamaloapan, Huatusco, La Antigua, Paso del Macho, Tlalixcoyan, y la región de Yanga, el programa coordinó 8 asesores y 50 promotores, distribuidos en 43 campamentos,

Programa migrante vete sano, regresa sano, se capacitó a 2,340 jornaleros en cuestiones de enfermedades frecuentes en este grupo poblacional. Se siguió con el programa de atención a grupos vulnerables, entre ellos los migrantes, al repartirse 1.3 millones de despensas, beneficiando a 104,730 familias.

En suma estas fueron a grandes rasgos las acciones complementarias de la política migratoria del estado de Veracruz durante la gestión 2005-2010, si bien denotan una integralidad para abordar el fenómeno migratorio, los esfuerzos de la Dirección General de Atención al Migrante no se alcanzan a compaginar con el resto de las áreas del poder ejecutivo, en una sola política consolidada. Los resultados de la política social, económica y de empleo no cumplen con generar arraigo, está en duda el alcance de dicho objetivo. En el siguiente apartado se analizará el comportamiento de las remesas.

4.5 Comportamiento de las Remesas en Veracruz y el programa 3x1.

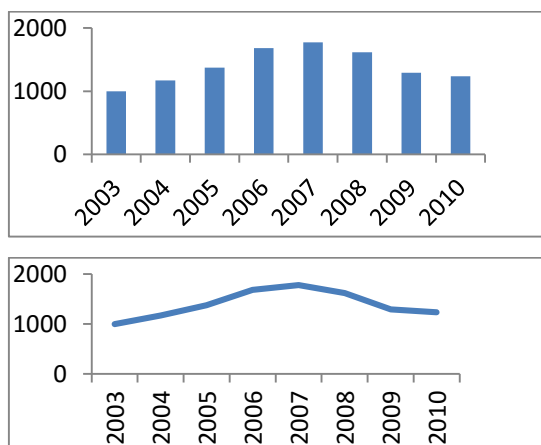
4.5.1 Evolución y uso.

La hechura de una política migratoria debe considerar el manejo y encauce productivo de las remesas; en la última década, se han considerado los dólares de los migrantes como una suerte de bendición fiscal para muchos estados y municipios de nuestro país, las obras públicas son terminadas gracias a los recursos obtenidos vía ramo 28, 33 y las remesas. Esta realidad aunque cuestionada, ha fortalecido las finanzas locales.

El aumento de la población veracruzana emigrante hacia los Estados Unidos hasta el año 2007 se refleja en el aumento constante de las remesas, a partir de 2008 los ingresos del extranjero disminuyen.

El balance final en el periodo 2005-2010 indica una reducción en los flujos monetarios del extranjero, como ya se analizó en su momento, la crisis mundial y la política migratoria estadounidense fueron determinantes.

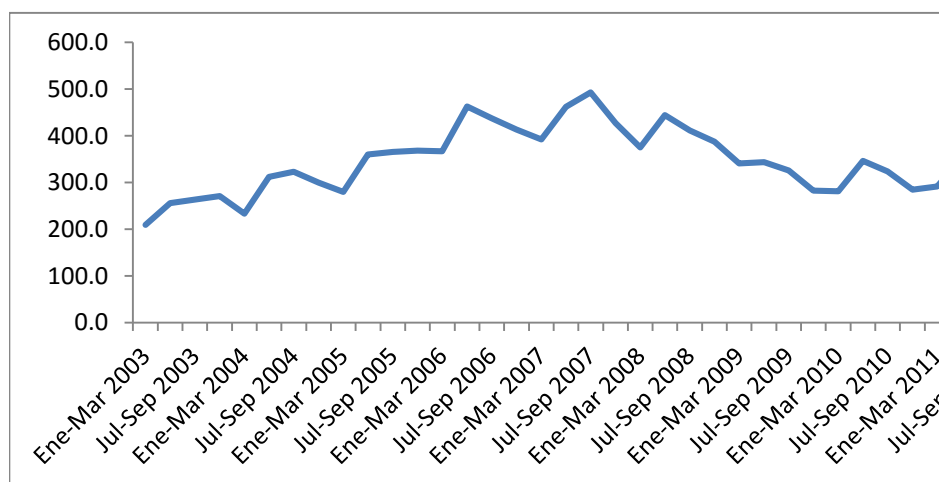
Ilustración 8 Evolución de las remesas Veracruz 2003-2010



Año	Monto remesas (MDD)
2003	999
2004	1168
2005	1373
2006	1681
2007	1775
2008	1618
2009	1292
2010	1235
2011	1273

Ene-Mar 2003	209.5
Abr-Jun 2003	255.6
Jul-Sep 2003	263.2
Oct-Dic 2003	270.8
Ene-Mar 2004	233.1
Abr-Jun 2004	312.3
Jul-Sep 2004	322.8
Oct-Dic 2004	299.9
Ene-Mar 2005	279.5
Abr-Jun 2005	360.1
Jul-Sep 2005	365.6
Oct-Dic 2005	368.2
Ene-Mar 2006	366.8
Abr-Jun 2006	463.1
Jul-Sep 2006	437.6
Oct-Dic 2006	413.3
Ene-Mar 2007	392.4
Abr-Jun 2007	462.1
Jul-Sep 2007	493.1

Ilustración 9 Evolución de las remesas Veracruz 2003-2010 por trimestre



Oct-Dic 2007	427.5
Ene-Mar 2008	375.1
Abr-Jun 2008	444.3
Jul-Sep 2008	411.1
Oct-Dic 2008	387.5
Ene-Mar 2009	340.9
Abr-Jun 2009	343.5
Jul-Sep 2009	325.5
Oct-Dic 2009	282.6
Ene-Mar 2010	281.0
Abr-Jun 2010	346.3
Jul-Sep 2010	323.7
Oct-Dic 2010	284.6
Ene-Mar 2011	291.3
Abr-Jun 2011	352.7
Jul-Sep 2011	338.6

Tabla 31 Comportamiento de las remesas en el estado de Veracruz

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Participación %	6.6	6.4	6.3	6.6	6.8	6.4	6.1	5.8	5.6
Dependencia de las remesas	3.4	3.6	3.8	4.0	3.9	3.3	3.2	2.6	
Incremento en monto millones de dólares 2003-2011	Nacional + 7,664.3 millones de dólares				Veracruz +273.9 millones de dólares				
Variación porcentual 2003-2011	Nacional +50.6 por ciento				Veracruz +27.4 por ciento				
Orden de captación a nivel nacional.	Año	1995	2003	2011					
	Lugar	15	5	7					
Elaboración propia con base en: Anuario de Migración y Remesas 2013, México, Fundación BBVA Bancomer 2013. , https://www.fundacionbbvabancomer.org/imagenes/Docs/Anuario_Migracion_y_Remesas_2013.pdf (enero 2013) CONAPO con base en Banco de México, Indicadores Económicos http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Remesas (enero 2013)									

Tabla 29

Tabla 30

Ilustración 8

Ilustración 9

Elaboración propia, con base en:

<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA79§or=1&locale=es> (enero 2012)

En el saldo de las remesas, Veracruz muestra una reducción con respecto a su participación a nivel nacional. En el rubro de dependencia, también disminuyó en el periodo señalado (**Tabla 31**). Fiscalmente estos recursos no implican la salvación o el apuntalamiento de la economía veracruzana, a nivel doméstico, es donde se pueden ver los principales beneficios de estos dólares (**Tabla 32**), la supervivencia de los beneficiario se impone a la canalización para la implementación de proyectos productivos (**Tabla 33**). La crisis económica mundial de 2008, influyó en esta reducción, más allá de los resultados y gestión de la política migratoria estatal.

4.5.2 Uso de las remesas.

Un motivo de la migración, es sin duda el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de una persona o una familia, en la actualidad los gobiernos vinculan el uso de estos recursos al mejoramiento de las condiciones de infraestructura de una población, tal es el caso del programa 3X1, en este apartado abordaremos el primer destino de las remesas dentro de una localidad. El dinero que reciben las familias por este concepto, se utilizan en el siguiente orden:

- Alimentación y gastos propios del hogar.
- Construcción y modificaciones de la vivienda.

- Pago de deudas.

Se debe tener en cuenta que “la migración y las remesas presentan comportamientos cíclicos estrechamente relacionados entre los que pueden deberse a las diversas crisis y auges de la economía mexicana, momentos ascendentes y descendentes de la economía estadounidense o a la combinación de ambas situaciones. La literatura revisada permite afirmar que en los dos países han cambiado poco las causas y consecuencias de la migración México-Estados Unidos. Los mexicanos siguen saliendo del país fundamentalmente porque sus ingresos son insuficientes. Los estudios de caso muestran que en distintas localidades se utilizan las remesas y los ahorros principalmente para satisfacer necesidades inmediatas y poco se invierte en actividades productivas”¹⁷³.

Migración y remesas son un binomio insoslayable en este estudio, el destino de los recursos y la utilización de estos determinan en buena medida la orientación de la política migratoria en la entidad. Al principio de este apartado se pudo visualizar que su flujo fue constante hasta 2007, en los últimos años tuvo un descenso (**Tabla 29**), en este punto de la investigación cabría hacernos dos preguntas ¿en qué se gasta las remesas de los migrantes? Y ¿todos los hogares migrantes reciben remesas?

La entidad veracruzana, muestra un crecimiento económico desigual, en la emigración no hay un patrón determinado, no todos los municipios participan en el proceso de expulsión con la misma intensidad, así como no todas las localidades expulsoras son beneficiadas por las remesas, a la pregunta, de en qué se gastan los dineros obtenidos por los migrantes, un estudio del año 2004 arroja las siguientes prioridades:

Uso de las remesas en los hogares veracruzanos.

- Propósito principal.
- Alimentación y sustento. 82%
- Construcción y reparación de casa 9%

¹⁷³ Alejandro, Jesús Arroyo, “Migración México-Estados Unidos, remesas y desarrollo regional: trinomio permanente”, en Migraciones Internacionales, Enciclopedia Los Grandes Problemas de México, Vol 3. Blanca Torres y Gustavo Vega coordinadores, El Colegio de México, México, 2010, pp.263.

- Casos registrados de hogares con remesas 626

Propósito de las siguientes cinco remesas enviadas.

- Alimentación y sustento 7%
- Construcción/ reparación de casa 18%
- Compra de casa o lote 2%
- Compra de vehículo 1%
- Compra de herramienta 3%
- Compra de animales/ insumo agrícola 5%
- Compra de bienes de consumo 8%
- Iniciar o expandir un negocio 3%
- Educación 25%
- Gastos médicos/ salud 14%
- Pago de deudas 8%

Los hogares con remesas se caracterizan socio demográficamente por estar compuestos por hogares nucleares (49%) y ampliado (43%). En ellos la participación de las mujeres a cargo del hogar es muy activa (49%), mientras que en el total de hogares del estado esta participación es de 23 %. Asimismo, se observa un índice de presencia masculina inferior al de los hogares de la entidad sin migración, esta relación es aproximadamente tres hombres por cada cuatro mujeres – 76 hombres por cada 100 mujeres- otra de las características es que el número de personas que se encuentra en edades no productivas es muy alto en términos comparativos entre hogares del medio rural y el urbano. Para los hogares rurales que reciben remesas (81 de cada 100 se encuentra en edades dependientes: menores de 12 años y mayores de 65); en los hogares urbanos que reciben remesas esta relación es de 66 personas por cada 100 en edades productivas.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Pérez María Eugenia, “Políticas migratorias en el estado de Veracruz” en Las Políticas Migratorias de los Estados de México, Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, *et al*, (Coordinadores), México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2006. pp. 252

Tabla 32 Hogares veracruzanos que reciben remesas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	si	71077	.9	1.2	1.2
	no	5812646	76.2	97.9	99.1
	no especificado	53636	.7	.9	100.0
	Total	5937359	77.9	100.0	

Elaboración propia con información de: censo de población y vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=30> (marzo 2012)

Solo unos cuantos veracruzanos a nivel local son beneficiarios de estas remesas (**Tabla 32**), eso explica en gran medida, la razón por la cual, las condiciones de vida y de rezago no han cambiado en la entidad (**Tabla 21**). Las cifras de la **Tabla 32**, fueron obtenidas del censo 2010, año preciso en que las remesas veracruzanas mostraban un nivel a la baja; solo 1.2 por ciento de los hogares encuestado declararon recibir dinero extranjero de la Unión Americana, de un total de 5,937,359 personas encuestadas, esto indica que la economía veracruzana no se encuentra altamente vinculada a los recursos que envían los migrantes. En lo referente a los hogares, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) reporta que en el estado de Veracruz existen 2,029,023 de los cuales 2.53 por ciento recibe remesas¹⁷⁵.

4.5.3 Impactos del Programa 3x1

La Secretaría de Desarrollo Social crea en 2002 el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, para 2005 se cambia el nombre a Programa 3x1 para Migrantes, su antecedente es un programa político implementado en el estado de Zacatecas. “El Programa 3x1 es la respuesta del Gobierno Federal a los migrantes para concretar proyectos comunitarios, sumando la participación de los tres órdenes de gobierno y los clubes y federaciones de migrantes. Se llama 3x1, porque por cada peso que aporta el grupo de migrantes, aportan otro adicional los gobiernos local, estatal y federal, bajo la siguiente mezcla financiera: 25% de los recursos son aportados por el gobierno federal, 25% por los clubes de migrantes, 50% lo aportan entre el gobierno local y municipal”¹⁷⁶. “Mediante su

¹⁷⁵ Consejo Nacional de Población, Índice y Grado de Intensidad Migratoria 2010, http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010 (marzo 2012).

¹⁷⁶ http://consulmex.sre.gob.mx/dallas/images/pdf/varios/03_cgmdallasimeinfo3x1.pdf (febrero 2015)

asociación con los tres órdenes del gobierno mexicano les permite realizar obras de infraestructura social básica, infraestructura, educativa, deportiva y salud. También apoya proyectos productivos individuales o familiares que generen empleo y fortalezcan el patrimonio de las familias en su entidad de origen”¹⁷⁷.

El programa 3x1, es un programa federal, donde las divisas enviadas por los migrantes son utilizadas y enfocadas en proyectos productivos. La formación de clubes o diásporas es determinante para el encauce de los flujos monetarios hacia el lugar de origen (municipios y localidades), esto en principio, deja en desventaja a los municipios más pobres, lo que sigue incrementando la brecha entre el desarrollo desigual y sesgado en el estado de Veracruz. En la **Tabla 33** se plasman los principales beneficiarios de este programa en la entidad.

Tabla 33 Programa 3x1 en el estado de Veracruz 2005-2010

Año	Acciones
2005	Cantidad de recursos: 1.2 millones de pesos. <ul style="list-style-type: none"> • Drenaje en colonia Valle Dorado en Yanga, los recursos destinados ascendieron a 697.9 miles de pesos. • Vado en la comunidad de Tamarindo del municipio de Paso de Ovejas, los recursos destinados ascendieron a 649.7 miles de pesos. • Ampliación y equipamiento del centro de salud Coatzintla los recursos destinados ascendieron a 720 mil pesos.
2006	Cantidad de recursos: 1.1 millones de pesos. Se realizaron acciones de desarrollo social en localidades con alto índice migratorio de los municipios de Tantoyuca, Juchique de Ferrer, Colipa, Yecautla, Acatlán, Alto Lucero de Gutiérrez Barrios, Úrsulo Galván, Landero y Coss, Mihuatlán, Tepetlán, Paso del Macho, Texhuacan, Cuitláhuac, Yanga, Tres Valles, Jaltipán, Obras de pavimentación, drenaje, mantenimiento de plazas públicas, iglesias y clínicas, los recursos ascendieron a 1.1 millones de pesos.
2007	Cantidad de recursos: 9.1 millones de pesos. Siendo la aportación estatal de 2.2 millones de pesos, se desarrollaron proyectos en los municipios de la Antigua, Paso de Ovejas, Huatusco, Yanga, Carlos A. Carrillo, Cotaxtla Minatitlán,
2008	Cantidad de recursos: 20 millones de pesos. Siendo la aportación estatal, federal, la de los clubes de migrantes y la de los municipios correspondientes, todos con la respectiva aportación de 5.0 millones de pesos. Se realizaron diversos proyectos en los municipios de Atzalan, Atoyac, Cosamaloapan, Cotaxtla, Jáltipan, La Antigua, Teocelo, Tepatlaxco y Yanga.
2009	Datos no encontrados en informe de gobierno correspondiente.
2010	Datos no encontrados en informe de gobierno correspondiente.

Elaboración propia con base en: informes de gobierno Veracruz.
<http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/informes-de-gobierno-2005-2010/>
(abril 2012)

¹⁷⁷ <http://consulmex.sre.gob.mx/sacramento/index.php/component/content/article/81> (febrero 2015)

Los municipios que aparecen como beneficiarios del programa 3X1 (**Tabla 33**) son indicativos sobre la intensidad migratoria hacia los Estados Unidos. Las localidades mejor organizadas, en diásporas, son las que pueden canalizar institucionalmente las divisas, para el mejoramiento del espacio local de origen. Un total de 28 (**Tabla 34**) municipios aparecen reportados como implementadores de este programa, destaca el protagonismo que tiene el municipio de Yanga.

En el capítulo anterior, se explicó que si bien la migración obedece a cuestiones de mejora de las condiciones de vida básicas, también se explica en la lógica de acrecentar capital o bienes de consumo superfluos, esto en un efecto reflejo o de imitación de las sociedades de consumo, también se asocia la migración con fenómenos de pobreza extrema y falta de oportunidades.

Un total de 28 municipios se reportan como beneficiarios o que se acogieron al programa 3x1 (**Tabla 34**), de los cuales se encuentran en situación de vulnerabilidad o marginación alta 9 y muy alta 4, con un nivel medio 10 y con marginalidad baja sólo 5. De lo cual se desprende que la condición de pobreza, no es generalizado en todo el estado de Veracruz, aquellos que cuentan con las posibilidades de vincularse con las redes, son los que salen de sus comunidades de origen y engrosando las filas de emigrantes hacia Estados Unidos.

La región montañas aporta siete localidades al igual que la capital, Nautla 4, Sotavento 4, Papaloapan 3, Olmeca 2 y Huasteca alta 1. En la **Tabla 34** se analizan las poblaciones que aparecen en el reporte de inclusión del programa federal 3x1 y el impacto generado en la intensidad migratoria y el nivel de marginación en los años 2000, 2005 y 2010. Los municipios son de tipo rural, dedicados mayormente a la producción de café, caña de azúcar, maíz, frutas y ganadería y en menor medida al sector servicios.

Tabla 34 Municipios veracruzanos participantes en el programa 3x1 en el período 2005-2010

Municipio	Índice de marginación 2005	Índice de marginación 2010	Intensidad migratoria 2000	Intensidad migratoria 2010	Actividad económica	Región
Acatlán	Medio	Medio	Medio	Baja	Producción de café y madera.	Capital
Alto Lucero de G. B.	Alto	Medio	Baja	Baja	Agricultura temporal, pastizales, Hidroeléctrica Laguna Verde.	Capital
Atoyac	Medio	Medio	Baja	Baja	Producción de café y caña de azúcar	Montañas
Atzalan,	Alta	Alta	Muy baja	Alta	Producción de maíz y frijol	Nautla
Carlos A. Carrillo	Baja	Baja	Baja	Baja	Producción caña de azúcar.	Papaloapan
Coatzintla	Alta	Medio	Muy baja	Baja	Actividades vinculadas al sector terciario y secundario.	Capital
Colipa	Alta	Alta	Media	Media	Ganadería y agricultura.	Nautla
Cosamaloapan	Baja	Baja	Muy baja	Baja	Producción de caña de azúcar, maíz, frijol, pesca, ganadería.	Papaloapan
Cotaxtla	Alta	Media	Baja	Baja	Producción maíz, pastos y praderas verdes, ganadería, mango, sector terciario.	Sotavento
Cuitláhuac	Media	Media	Alta	Alta	Establecimiento de empresas como ALTEX ¹⁷⁸ , PITEX ¹⁷⁹ , ingenio San José de Abajo, dedicado a la transformación de la caña de azúcar, producción de maíz, limón.	Montañas
Huatusco	Media	Media	Muy baja	Media	Sector terciario, producción de café, maíz, caña de azúcar.	Montañas
Jaltipán	Media	Media	Muy baja	Muy baja	Agricultura e industria azucarera.	Olmeca
Juchique de Ferrer	Alta	Alta	Media	Alta	Producción de café, maíz, chile verde.	Nautla
La Antigua	Baja	Baja	Muy baja	Muy baja	Sector terciario, turismo, sector secundario, producción de caña de azúcar, maíz y mango.	Sotavento
Landero y Coss	Media	Media	Muy alta	Media	Agricultura y ganadería.	Capital
Mihuatlán	Alta	Media	Baja	Media	Siembra maíz, café, papa, ganadería.	Capital
Minatitlan	Baja	Baja	Muy baja	Muy baja	Sector servicios, minería y actividades vinculadas a PEMEX.	Olmeca
Paso de Ovejas	Media	Media	Baja	Baja	Producción de café, maíz, mango y sector terciario.	Sotavento
Paso del Macho	Media	Media	Baja	Media	Producción de maíz, caña de azúcar, limón sector terciario.	Montañas

¹⁷⁸ abastecedor de materias primas, equipos, maquinaria, moldes y exhibidores para empresas, en www.grupoaltex.com.mx consultado el 15/05/2012

¹⁷⁹ Programas de Industria Maquiladora de Exportación y de Importación Temporal

Tantoyuca	Muy alta	Alta	Muy baja	Muy baja	Sector terciario, producción de maíz, frijol, naranja.	Huasteca alta
Teocelo	Media	Media	Baja	Baja	Sector terciario, maíz, café, caña de azúcar.	Capital
Tepatlxco	Muy alta	Muy alta	Muy baja	Baja	Producción de café, maíz, caña de azúcar.	Montañas
Tepetlán	Alta	Alta	Media	Media	Producción caña de azúcar, café, maíz.	Capital
Texhuacan	Muy alta	Muy alta	Muy baja	Muy alta	Producción maíz, café, frijol.	Montañas
Tres Valles	Media	Media	Media	Media	Sector terciario, producción caña de azúcar, frijol, arroz.	Papaloapan
Úrsulo Galván	Baja	Baja	Media	Media	Sector terciario, secundario y producción de caña de azúcar, maíz, mango, ganadería.	Sotavento
Yanga	Media	Media	Muy alta	Media	Sector terciario, producción caña de azúcar, café y mango.	Montañas
Yecautla	Alta	Alta	Alta	Alta	Producción de café, naranja, maíz frijol.	Nautla
<p>Elaboración propia con información de: Índice de Intensidad Migratoria, CONAPO 2010 http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Intensidad_Migratoria_Mexico-Estados_Unidos (junio 2012) Cuadernillos Municipales Veracruz, Secretaría de Finanzas y Planeación 2012. http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/informacion-socioeconomica-por-municipio/cuadernillos-municipales/ (junio 2012)</p>						

La **Tabla 34** refleja que los municipios participantes en el programa 3x1, en su mayoría no modificaron sus condiciones de marginalidad, escapando a esto solo 5 localidades (Alto Lucero, Coatzintla, Cotaxtla, Mihuatlán, Tantoyuca). En lo referente a la intensidad migratoria, solo tres municipios variaron su intensidad migratoria a la baja, (Acatlán, Landero y Coss y Yanga), mientras que 9 la aumentaron (Atzalan, Coatzintla, Cosamaloapan, Huatusco, Juchique de Ferrer, Mihuatlán, Paso del Macho, Tepatlaxco, Texhuacan). El resto no reportó cambios. Sólo Coatzintla y Mihuatlán, mejoraron sus condiciones de marginación con el aumento de la migración y su estancia en el programa 3x1.

Sí bien las remesas son utilizadas para cubrir necesidades básicas, destacando que los primeros envíos sirven para dicho fin, así como para mejorar las condiciones de la vivienda, poner negocios y hasta juntar pequeños capitales; no todos los veracruzanos, ni todos los municipios son beneficiados por las remesas, un número pequeño de habitantes son los que reciben estos recursos. El programa 3X1 para migrantes, sirve de indicador sobre la intensidad migratoria, la organización, la formación de capital social en torno a diásporas, deja en claro que los municipios mejor organizados son los que emigran de manera exitosa y pueden encauzar recursos para mejorar las localidades. En la **Tabla 34** se rescata que solo dos localidades mejoraron su índice de marginación con el incremento de la migración y apego al programa 3x1. Un problema que se debe incluir en la

atención del fenómeno migratorio, en la agenda de políticas, es la disminución de estas remesas y utilizarlas en la manera de lo posible para la generalidad del estado, de lo contrario se repite el esquema de desarrollo asimétrico en la entidad.

Para finalizar, se debe tener en cuenta que la migración en la entidad accedió a esferas de observancia gubernamental desde el año 2001, con la creación de la Coordinación de Atención a Migrantes, en el periodo 2005-2010 se transformó en la Dirección General de Atención al Migrante, donde se buscó ampliar los servicios y oferta gubernamental. Aunque se reconoce la existencia de la inmigración, emigración y transmigración, e implementaron programas para dicho fin, las sinergias de la autoridad se enfocan mayormente a atender a los migrantes que dejan la entidad.

La política migratoria buscó en el periodo 2005-2010 la Medición, evaluación y atención del fenómeno migratorio a nivel municipal y regional; contener la migración; mejorar las condiciones de la población migrante en la entidad y en los Estados Unidos. El saldo: la presencia gubernamental y sensibilidad ante la expulsión de veracruzanos es latente, el organismo gubernamental creado para tal cuestión tuvo impacto en la atención de las necesidades administrativas, humanitarias, de vinculación, comunicación y difusión. Se regionalizó el origen de los flujos y se realizaron estudios que ayudaron a comprender la migración estatal.

Reducir la migración mediante mejorar las condiciones de vida en el estado fue fortuito, los factores económicos y sociales no fueron satisfactorios en el periodo 2005-2010, esto explica el aumento de los flujos de veracruzanos hacia la Unión Americana, sólo hasta el año 2008. Las cifras marcan una reducción de emigrantes, esto se debe a las contingencias financieras globales de finales de la década más que a los aciertos de la gestión gubernamental en Veracruz.

Conclusión.

La migración en el estado de Veracruz durante el periodo 2005-2010 se desenvuelve en dos condiciones contradictorias: la disminución de la calidad de vida (que se traduce en el rezago de las condiciones económicas) y la disminución de los flujos migratorios hacia los Estados Unidos.

Cuestiones estructurales como lo son: la caída en las actividades del campo, la industrialización con un relativo estancamiento en la generación de empleos en el periodo 2005-2010 y la retracción del estado en la economía, al no ser suficientes para generar oportunidades de desarrollo en la entidad, desembocan en la migración, la cual se considera una válvula de escape natural en el mercado de mano de obra. La movilidad poblacional se relaciona con conceptos como pobreza, desigualdad, vulnerabilidad, marginación y precariedad.

La política migratoria de Veracruz en el periodo 2005-2010, tuvo como eje rector la Ley de Población Federal de 1974, donde se promovía la participación de los gobiernos locales en la emigración; buscaba promover el desarrollo y fomentar el arraigo de los mexicanos dentro del país; también establece que se deben crear programas para atender los impactos de la emigración en las localidades de origen.

El valor de las directrices gubernamentales, se orientaron en la atención del migrante, tal es el caso de la defensa, la medición del fenómeno migratorio, el mejoramiento de las condiciones de vida de los migrantes, así como la vinculación de la política migratoria con la de desarrollo económico y social. La congruencia con los programas derivados remite a una integralidad de colaboración con dependencias gubernamentales. Las acciones de atención, protección y vinculación de los emigrantes fue el imperativo dirigente en el periodo 2005-2010, los resultados presentados por la Dirección General de Atención al Migrante son muestra de esto.

La existencia de programas en materia migratoria (sobre todo las acciones de la Dirección General de Atención al Migrante y el 3x1) en Veracruz se vinculó con la atención de los emigrantes, pero esto poco ayudó a frenar la expulsión de veracruzanos, su aumento a nivel de municipios creció y se consolidó en el periodo de estudio, los emigrantes disminuyeron no por el éxito de la política

implementada, sino por los factores externos acaecidos en los Estados Unidos (crisis económica y política migratoria restrictiva).

Las remesas a pesar del aumento que tuvieron (1,373 MDD en 2005 llegaron a 1,775 MDD en 2007, cerrando en 2010 en 1,235 MDD esto contrasta con los 999 MDD de 2003), tampoco son un agente que haga diferencia en modificar las condiciones de vida de la entidad, como se analizó, el índice de marginación no cambió su posición número cuatro a nivel nacional en los cinco años de estudio. De 23 municipalidades analizadas en el año 2010, solo Tlacotepec de Mejía mejora su situación de marginación con la emigración, su índice cambió de alto a medio entre los años 2005-2010 y no está incorporada al programa 3x1.

Las condiciones de vida en la entidad no mejoraron con la política migratoria implementada, salvo en los casos que se mencionaron en el análisis del programa 3x1 y de la emigración estatal. Un criterio utilizado en la investigación para medir el nivel de vida de la población migrante y de los municipios veracruzanos con intensidad migratoria destacable, fue la evolución del índice de marginación, este no se movió, la entidad permaneció en el cuarto sitio a nivel nacional. Las remesas aportadas a los municipios si bien activaron el comercio local, tampoco mejoraron notoriamente el índice de marginación, ni en los 23 casos seleccionados, ni en los municipios participantes en el programa 3x1. La migración al ser considerada o asimilada como una condición de pobreza y vulnerabilidad explica la razón, por la cual al crear la Dirección General de Atención al Migrante se vinculara con la Secretaría de Desarrollo Social.

En el periodo 2005-2010, la emigración veracruzana se redujo (en 2005 se registraron 233,678 personas que decidieron trasladarse a los Estados Unidos, mientras que en el año 2010 fueron 60,271), esto en gran medida a las condiciones internacionales de recesión, crisis y endurecimiento de la política anti inmigrantes implementada en los Estados Unidos, y no por el éxito de la política migratoria local.

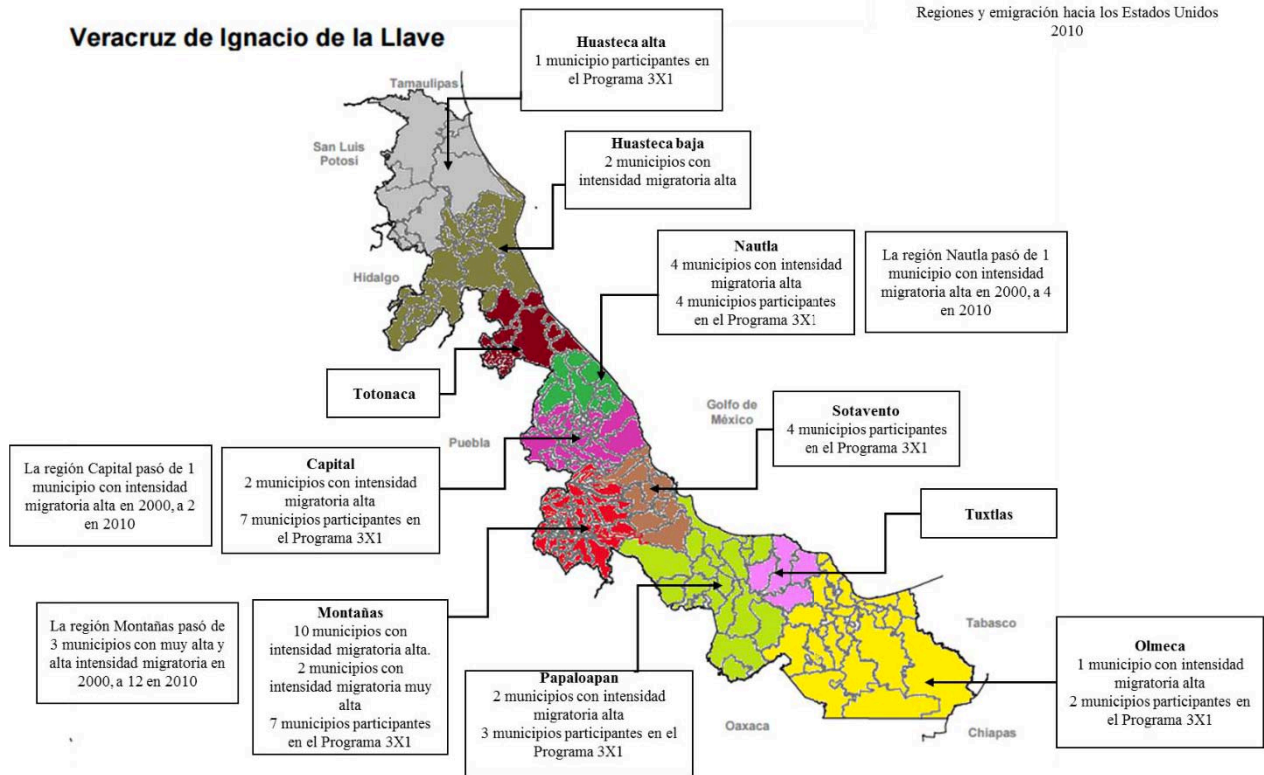
Aunque no se encontraron montos de presupuesto y gasto atribuibles a la Dirección General de Atención al Migrante, si se pudieron ubicar los presupuestos de las secretarías a las que estuvo adscrita durante el periodo 2005-2010; (2005 Oficina del Gobernador, 2006-2008 Secretaría de

Desarrollo Social y Medio Ambiente; 2009-2010 Secretaría de Gobierno; para 2011 regresó a la Secretaría de Desarrollo Social).

En este sentido, los valores de la política migratoria en el estado de Veracruz (reducción de la emigración, generación de arraigo, mejorar condiciones de vida de la población) no se cumplen de manera satisfactoria debido: a) su orientación consular; b) se centró en la gestión de documentos administrativos y; c) localización de personas extraviadas. No se desestimuló las condiciones de vida que propician la migración, ya que la pobreza (58.3% en 2010) y el rezago social en la entidad no disminuyen entre 2005 y 2010 (siendo la entidad veracruzana la cuarta a nivel nacional).

Las acciones implementadas por la Dirección General de Atención al Migrante tuvieron presencia e impacto, desafortunadamente sus resultados de gestión, no fueron determinantes en la reducción de la emigración hacia el final del periodo gubernamental en 2010.

Por ende, se establece, que la política migratoria solo pudo atender las necesidades consulares de los migrantes.



Elaboración propia con base en: informes de gobierno Veracruz.

<http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/informes-de-gobierno-2005-2010/>

Índice de Intensidad Migratoria, CONAPO 2010 http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Intensidad_Migratoria_Mexico-Estados_Unidos

http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010

http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio

Cuadernillos Municipales Veracruz, Secretaría de Finanzas y Planeación 2012.

<http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/informacion-socioeconomica-por-municipio/cuadernillos-municipales/>

<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM30veracruz/index.html>

Bibliografía.

1. Aguilar Villanueva, Luis, El estudio de las políticas públicas, Antología I, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
2. -----, La hechura de las políticas públicas, Antología II, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
3. -----, Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Antología III Miguel Ángel Porrúa, 2000.
4. -----, La implementación de las políticas, México, Antología IV, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
5. Alexandre, Jesús Arroyo, “Migración México-Estados Unidos, remesas y desarrollo regional: trinomio permanente”, en Migraciones Internacionales, Enciclopedia Los Grandes Problemas de México, Vol 3. Blanca Torres y Gustavo Vega coordinadores, México, El Colegio de México, 2010.
6. Amezcua Cardiel, Héctor, Veracruz, sociedad, economía, política y cultura, Colección Biblioteca de las Entidades Federativas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1990.
7. Anaya Muñoz, Alejandro, “Los derechos humanos de los migrantes indocumentados en México, la visión desde los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos” en Perspectivas migratorias, un análisis interdisciplinario de la migración internacional. Jorge Durand y Jorge A. Schiavon editores, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010.
8. Antonio Miguel, Rubén y Claudia Ramírez Sánchez, “Pobreza y desigualdad en México”, en Cambio estructural de la economía mexicana, Carlos Javier Cabrera Adame

Coordinador, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2006.

9. Aparicio Javier, Covadonga Meseguer, “La economía política de las remesas colectivas: el programa 3x1 en los municipios mexicanos” en Perspectivas migratorias, un análisis interdisciplinario de la migración internacional. Jorge Durand y Jorge A. Schiavon editores, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010.
10. Ayala Espino, José, Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2001.
11. -----, Economía del sector público mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Editorial Diana, 1999.
12. Barcelata Chávez, Hilario, Veracruz. Pobreza y crecimiento económico, España, Universidad de Málaga, Grupo Eumed.net, 2010.
13. Baruch, Felicitas, La Migración, retos a las políticas públicas de México. Documento en línea. http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc203/F_Baruch.pdf (marzo 2012)
14. Blázquez Domínguez Carmen, Yovana Celaya Nández, José Manuel Velasco Toro, Veracruz, Historia breve, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
15. Brinley Thomas, Migración internacional y desarrollo económico/ evaluación, crítica y bibliografía. Documento en línea. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001360/136015so.pdf> (mayo 2012)
16. Brito Velázquez, Enrique, La experiencia en México en políticas de población, México, Consejo Nacional de Población, 1977.

17. Cejudo, Guillermo, “Discurso y políticas públicas, enfoque constructivista” en Problemas, decisiones y soluciones. En focos de política pública. Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica 2010.
18. Censo de población y vivienda 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) www.inegi.org.mx
19. Chávez Lomelí, Ana Margarita, Cambios en la migración del estado de Veracruz: consecuencias y retos, Red Internacional de Migración y Desarrollo, 2003. http://rimd.reduaz.mx/documentos_miembros/13036doctap.pdf (octubre 2010)
20. Consejo Nacional de Población, Caleidoscopio de las remesas en México y en el mundo, México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población, 2010. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Caleidoscopio_de_las_remasas_en_Mexico_y_en_el_mundo (mayo 2012)
21. Cordera, Rafael, Diana Sheinbaum, “Políticas públicas para los jóvenes” en La política social en México: tendencias y perspectivas, Rolando Cordera y Carlos Cabrera coordinadores, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2007.
22. Córdova Plaza, Rocío, Migración internacional, crisis agrícola y transformaciones culturales en la región central de Veracruz, México, Veracruz, Universidad de Veracruz, 2008.
23. Decreto de presupuesto de egresos para el estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal de 2005.
24. Decreto de presupuesto de egresos para el estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal de 2006.

25. Decreto de presupuesto de egresos para el estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal de 2007.
26. Decreto de presupuesto de egresos para el estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal de 2008.
27. Decreto de presupuesto de egresos para el estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal de 2009.
28. Decreto de presupuesto de egresos para el estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal de 2010.
29. Delgado Wise, Raúl, *et al*, Dimensiones críticas de la problemática de la migración y el desarrollo en México, Revista Theomai, Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, Argentina, 2006.
<http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO14/ArtLongoria.pdf> (febrero 2011)
30. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Vigésimo segunda edición, España, Espasa, 2001.
31. Durand, Jorge, “Origen y destino de una migración centenaria” en El país transnacional, migración mexicana y cambio social a través de la frontera, Marina Ariza y Alejandro Portes coordinadores, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2010.
32. Fernández de Castro Rafael, *et al*, las políticas migratorias en los estados de México, una evaluación. Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, *Et al* editores, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.
33. Freyer, Ana Vila, “Las políticas de atención a migrantes en los estados de México: acción, reacción, gestión”, en ¿invisibles? Migrantes internacionales en la escena política, Cecilia Imaz Coordinadora, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2007.

34. Fundación BBVA Bancomer, Anuario de migración y remesas México 2013, México, CONAPO, BBVA Bancomer, 2013.
https://www.fundacionbbvabancomer.org/imagenes/Docs/Anuario_Migracion_y_Remesas_2013.pdf (enero 2013)
35. García Zamora, Rodolfo, Migración Internacional, Tratado de Libre Comercio y Desarrollo Económico en México y Centroamérica, Red Internacional de Migración y Desarrollo (www.migracionydesarrollo.org) (noviembre 2012)
36. Gastélum Gaxiola María de los Ángeles, Migración de trabajadores mexicanos indocumentados a los Estados Unidos, Colección Posgrado, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991.
37. Gordon, Sara, “Formulación de políticas”, en Políticas públicas y gobierno local, ensayos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fundación Ford, 1998.
38. Heredia Zubieta, Carlos, “La incidencia política de las comunidades migrantes y de las organizaciones de oriundos mexicanos en Estados Unidos” en Perspectivas migratorias, un análisis interdisciplinario de la migración internacional. Jorge Durand y Jorge A. Schiavon editores, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010.
39. Índices de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos 2010, Consejo Nacional de Población
http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010 (marzo 2012).
40. Índices de Marginación, México, Consejo Nacional de Población, 2005.
http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_marginacion_2005 (abril 2013)

41. Índices de Marginación, México, Consejo Nacional de Población, 2010.
http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio (abril 2013)
42. Kilksberg, Bernardo, Escándalos éticos, Buenos Aires Argentina, Temas Grupo Editorial, 2011.
43. Krauskopf Dina, La construcción de políticas de juventud en Centroamérica, documento en línea en <http://centroamericajuven.org/?q=node/3105> (mayo 2012)
44. Lahera Parada, Eugenio, Introducción a las políticas públicas, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2004.
45. Landau, Martín, “El ámbito propio del análisis de políticas”, en El estudio de las políticas públicas, Luis Aguilar (editor), México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
46. Lasswell Harold, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en El estudio de las políticas públicas, Luis Aguilar (editor), México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
47. Leftwich Adrian, ¿Qué es la política? Colección Breviarios # 438, México, Fondo de Cultura Económica, 1987
48. López-Feldman, Alejandro, “Remesas, pobreza y desigualdad en el México rural: analizando los efectos diferenciados de acuerdo con el historial migratorio” en Perspectivas migratorias, un análisis interdisciplinario de la migración internacional. Jorge Durand y Jorge A. Schiavon editores, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010.
49. Lozano, Fernando, “impacto económico de las remesas en México: un balance necesario” en El país transnacional, migración mexicana y cambio social a través de la frontera, Marina Ariza y Alejandro Portes coordinadores, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

50. Majone, Giandomenico, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
51. Mármora Lelio, “Causas, tendencias y políticas migratorias en América Latina en la última década: México y América Central” en Derechos humanos y flujos migratorios en las fronteras de México, México; Secretaría de Relaciones Exteriores, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
52. -----, Las políticas de migraciones internacionales, Buenos Aires Argentina, Editorial Paidós, 2002.
53. Meny Ives, Jean-Claude Thoenig, Las políticas públicas, Barcelona España, Editorial Ariel Ciencia Política, 1992.
54. Merino, Mauricio, Guillermo M. Cejudo, (comps), Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Fondo de Cultura Económica, 2010.
55. Merino, Mauricio, “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas” en Problemas, soluciones y decisiones, Enfoques de política pública, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps), México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Fondo de Cultura Económica, 2010.
56. Moreno-Brid Juan Carlos, Jaime Ros Bosch, Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica. México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
57. Moreno, Pérez Salvador, La agenda binacional México-Estados Unidos del tema de migración; legislación y política pública, Documento de trabajo núm. 137, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, junio 2012.

58. Muro Ruíz, Eliseo, La diplomacia de los gobiernos locales mexicanos hacia los Estados Unidos de América, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2011.
59. Parsons, Wayne, Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, Miño y Dávila editores, 2007.
60. Pérez María Eugenia, “Políticas migratorias en el estado de Veracruz” en Las Políticas Migratorias de los Estados de México, Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, *et al*, (Coordinadores), México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2006.
61. Pérez Monterrosas, Mario, Las redes sociales en la migración emergente de Veracruz en los Estados Unidos, Migraciones internacionales, enero-junio, año/ vol.2, número 001, en Tijuana México, Colegio de la Frontera Norte, 2003. <http://www.colef.mx/migracionesinternacionales/revistas/MI04/n04-136-160.pdf> (enero 2011)
62. -----, “Nuevos” orígenes ya “nuevos” destinos de la migración México-Estados Unidos: el caso del centro de Veracruz <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espinal/espinalpdf/espinal54/7.pdf> (febrero 2015)
63. Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010 en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDMetropolitano/pdf/VERLEY04.pdf> (abril 2011)
64. Programa Veracruzano de Población 2005. <http://web.segobver.gob.mx/coespo/index.php> (noviembre 2010)

65. Olloqui, José Juan de, Estudios en torno a la migración, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
66. Quintero Hernández, Enrique, Claudia Zilli Ramírez “Políticas Públicas y Migración” en Huellas de la migración, Parte II, Cuadernos de trabajo # 34-2, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, Xalapa Veracruz, 2009.
67. Reguillo Rossana, Los jóvenes en México, México, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para La Cultura y las Artes, 2010.
68. Reygadas Luis, Alicia Ziccardi, “México: tendencias modernizadoras y persistencias de la desigualdad”, en H, presente y perspectivas. Rolando Cordera coordinador, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
69. Rives Sánchez, Roberto, La administración pública de México en su bicentenario, México, Editorial FUNDAP, 2009.
70. Roberts Bryan, Erin Hamilton, “La nueva geografía de la emigración: zonas emergentes de atracción y expulsión, continuidad y cambio” en El país transnacional, migración mexicana y cambio social a través de la frontera, Marina Ariza y Alejandro Portes coordinadores, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Migración, Miguel Ángel Porrúa, 2010.
71. Rojas, Rubén, **Campo abandonado y desintegración familiar, por migración en Veracruz** en Diario de Xalapa 7 de octubre de 2007
72. Schiavon Jorge A, “Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009” en Relaciones Internacionales, Enciclopedia Los Grandes Problemas de México, Vol 12. Blanca Torres y Gustavo Vega coordinadores, México, El Colegio de México, 2010.

73. Schiavon, Jorge, “La migración México-Estados Unidos: entre intereses, simulaciones y opciones reales de política” en Perspectivas migratorias, un análisis interdisciplinario de la migración internacional. Jorge Durand y Jorge A. Schiavon editores, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010.
74. Suárez-Iñiguez, Enrique, “conceptos erróneos y conceptos mal usados. Neoliberalismo, políticas públicas, Estado y gobierno, poliarquía, democracia, paradigma” en Revista Estudios Políticos. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, octava época, núm 9, septiembre-diciembre 2006.
75. Tépatch, Reyes, El flujo migratorio internacional de México hacia los Estados Unidos de América y la captación de las remesas familiares en nuestro país, 2007-2012, México, Cámara de Diputados LXI Legislatura, agosto de 2012
76. Tuirán Rodolfo, José Luis Ávila “La Migración México-Estados Unidos, 1940-2010”, en Migraciones Internacionales, Enciclopedia Los Grandes Problemas de México, Vol 3. Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco Coordinadores, México, El Colegio de México, 2010.
77. Uvalle Berrones, Ricardo, Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, Toluca Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.
78. Uvalle Berrones, Ricardo, La responsabilidad política e institucional de la administración pública, Toluca Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003.
79. Uvalle Berrones, Ricardo, Gestión de redes institucionales, Toluca Estado de México, Revista Convergencia, 2009. Documento en línea. <http://convergencia.uaemex.mx/reespecial/pdf/07-RicardoUvalle-p41-p72.pdf> (octubre 2010)

80. Valverde, Karla, “Condición y participación juvenil en Latinoamérica”, en Participación política desde la diversidad, Martha Singer coordinadora, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés Editorial, 2008.
81. Velázquez Flores, Rafael, “políticas públicas de los gobiernos sub-nacionales de México en asuntos migratorios” en Perspectivas migratorias, un análisis interdisciplinario de la migración internacional. Jorge Durand y Jorge A. Schiavon editores, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2010.
82. Veracruz. Primer informe de gobierno, 2005
<http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/informes-de-gobierno-2005-2010/>
(agosto 2012)
83. Veracruz. Segundo informe de gobierno, 2006.
<http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/informes-de-gobierno-2005-2010/>
(agosto 2012)
84. Veracruz. Tercer informe de gobierno, 2007.
<http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/informes-de-gobierno-2005-2010/>
(agosto 2012)
85. Veracruz. Cuarto informe de gobierno, 2008.
<http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/informes-de-gobierno-2005-2010/>
(agosto 2012)
86. Veracruz. Quinto informe de gobierno, 2009.
<http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/informes-de-gobierno-2005-2010/>
(agosto 2012)
87. Veracruz. Sexto informe de gobierno, 2010.
<http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/informes-de-gobierno-2005-2010/>
(agosto 2012)

Recursos electrónicos.

88. www.inegi.org.mx
89. www.conapo.gob.mx
90. www.diputados.gob.mx
91. www.banxico.org.mx
92. www.coneval.gob.mx
93. www.inm.gob.mx
94. www.oim.org.mx
95. www.gobernacion.gob.mx
96. www.sre.gob.mx
97. www.colef.mx/emif/
98. www.imjuve.gob.mx

