



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

TESIS

“MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO Y EL ESTADO DE MÉXICO, UN ANÁLISIS DE CUATRO MUNICIPIOS MEXIQUENSES CON ALTA INTENSIDAD MIGRATORIA”

QUE PRESENTAN:

ALEX ANGELES JIMÉNEZ

ENRIQUE DAMIAN PALMA MARTÍNEZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. FRANCISCO HERRERA TAPIA

TOLUCA. ESTADO DE MÉXICO, JULIO 2016

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES

A mi amigo el ilegal (mi papá), que gracias a sus esfuerzos, coraje y responsabilidad, he logrado concluir una etapa más de mi vida profesional, has sido un gran ejemplo a seguir, demostrándome día con día, que el querer es poder.

A aquella persona que ha sido pilar fundamental para seguir adelante, sus consejos y amor de madre, son el resultado de lo que hoy he podido lograr y de lo que hoy en día soy, gracias mamá por estar conmigo en todo momento.

A MI TIO FELIX

Un gran ser humano y gran amigo que me ha extendido su mano para brindarme en todo momento su apoyo.

A MI ESPOSA, HIJAS E HIJO.

Que son una parte muy importante de mi vida y que me impulsaron a finalizar esta etapa que tenía pendiente, gracias por todo May.

ÍNDICE GENERAL

	Página
Introducción.....	9
Capítulo I. Nociones básicas de migración. Una aproximación teórica.....	16
1.1 Significado de migración.....	16
1.1.1 Emigración.....	17
1.1.2 Inmigración.....	18
1.2 Tipos de Migración.....	18
1.2.1 Migración total, bruta y neta.....	18
1.2.2 Migración Forzada.....	19
1.2.3 Migración Voluntaria.....	20
1.2.4 Migración de Retorno o Repatriación.....	20
1.2.5 Migración Estacional o Temporal.....	21
1.2.6 Migración Definitiva.....	21
1.2.7 Migración Interna.....	22
1.2.8 Migración Internacional.....	22
1.2.8.1 Migración Legal.....	24
1.2.8.2 Migración Indocumentada.....	24
1.3 Antecedentes Generales de la Migración.....	24
1.4 Teorías que explican la Migración.....	28
1.4.1 La Teoría Económica.....	28
1.4.1.1 La Economía Neoclásica.....	28
1.4.1.2 La Nueva Economía de la Migración.....	29
1.4.1.3 La Teoría de los Mercados Laborales Segmentados.....	30
1.4.1.4 La Teoría de los Sistemas Mundiales.....	31
1.4.1.5 Teoría del Mercado Dual.....	31
1.4.2 La Teoría Social.....	31
1.4.2.1 La Migración como proceso social.....	31
1.4.2.1.1 Factores que inciden en la formación de Redes Sociales.....	33
1.4.2.1.2 El Parentesco.....	33
1.4.2.1.3 La Amistad.....	34
1.4.2.1.4 El Paisanaje.....	34
1.4.2.1.5 Organizaciones Sociales.....	35
1.4.2.2 Teoría de la Causación Acumulativa.....	35
1.4.2.3 Teoría de los Sistemas de Migración.....	36
1.5 Migración. Una perspectiva desde la Teoría Política.....	36
1.5.1 Propuestas posnacional y de la ciudadanía transnacional.....	37
1.6 Principios Básicos de la Migración.....	40
Capítulo II. Migración y Política Pública: Una Relación Emergente.....	42
2.1 Enfoques Básicos y el Significado de Políticas Públicas.....	42
2.2 Condiciones para que existan Políticas Públicas.....	46
2.3 El Contexto de la Política Pública.....	47
2.4 Etapas de la Política Pública.....	48
2.4.1 El Establecimiento de la Agenda de Gobierno.....	49
2.4.2 Iniciación.....	51

	Página
2.4.3 Estimación.....	52
2.4.4 Selección.....	54
2.4.5 Implementación.....	55
2.4.6 Evaluación.....	57
2.4.7 Terminación.....	59
2.5 Categorías Funcionales de las Políticas Públicas.....	61
2.6 La Hechura de las Políticas Públicas en México.....	62
2.7 Consideraciones para establecer Políticas Públicas Migratorias.....	65
 Capítulo III. Raíces Históricas del Fenómeno Migratorio entre México y Estados Unidos.....	 71
3.1 Antecedentes.....	71
3.1.1 La Fase de Enganche.....	72
3.1.2 La Fase de Deportaciones.....	73
3.1.3 El Periodo Bracero.....	74
3.1.4 La Era de los Indocumentados.....	75
3.1.5 Ley de Control y Reforma de la Migración (IRCA).....	77
3.1.6 La Ley 187 y el fenómeno anti-inmigrante.....	80
3.1.7 La Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA).....	81
3.1.8 La Etapa posterior a la Implementación de la IIRIRA.....	84
 Capítulo IV. Migración e Instituciones en México.....	 98
4.1 Diagnostico del Problema.....	98
4.2 Intensidad Migratoria.....	102
4.3 Lugares de Origen y Destino de los Migrantes Internacionales.....	104
4.4 Características Sociodemográficas de los Migrantes Internacionales.....	110
4.5 Las Remesas.....	113
4.6 El Impacto Socioeconómico y Político de la Migración en las comunidades de Origen.....	117
4.7 Acciones de Atención a los Migrantes.....	123
4.7.1 Acciones de las Organizaciones No Gubernamentales.....	123
4.8 Principios Jurídicos que sustentan las acciones emprendidas por el Gobierno Mexicano en Materia Migratoria.....	124
4.8.1 Ley General de Población.....	125
4.8.2 Ley General de Desarrollo Social.....	129
4.8.3 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	135
4.8.3.1 Área de Desarrollo Social y Humano.....	138
4.8.3.2 Área de Crecimiento con Calidad.....	143
4.8.3.3 Área de Orden y Respeto.....	146
4.9 Programas de Atención a Migrantes y sus Familias.....	148
4.9.1 Programa Paisano.....	149
4.9.2 Grupos Beta de protección a Migrantes.....	151
4.9.3 Menores repatriados por la Frontera Norte México-Estados Unidos.....	153
4.9.4 Transferencia de Remesas.....	154
4.9.5 Programa Binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos.....	155
4.9.5.1 Donación de Libros.....	157

	Página
4.9.5.2 Programa de Intercambio de Maestros México-Estados Unidos.....	159
4.9.5.3 Documento de Transferencia del Estudiante Migrante Binacional....	161
4.9.5.4 Educación para adultos Mexicanos en el exterior y Plazas Comunitarias E-México en Estados Unidos.....	164
4.9.5.5 Programa de Contratación de Maestros Mexicanos.....	165
4.9.5.6 Programa de Educación a Distancia.....	166
4.9.5.7 La Jornada Informativa del IME-Deporte.....	167
4.9.5.8 Plan Vacacional.....	168
4.9.5.9 Olimpiada Juvenil.....	168
4.9.6 Jornadas Informativas.....	169
4.9.7 Programa de Salud para el Migrante.....	170
4.9.7.1 Grupo Nuclear de Salud del Migrante México-Estados Unidos.....	174
4.9.7.2 Repatriación de Connacionales Enfermos.....	175
4.9.7.3 Seguro Popular de Salud para Familias Migrantes.....	176
4.9.7.4 Vete Sano, Regresa Sano.....	177
4.9.8 Programa 3x1 para Migrantes.....	184
4.9.9 Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior.....	192
4.9.10 Consejo para la Promoción de Negocios con las Comunidades Mexicanas e Hispanas.....	194
Capítulo V. Migración e Instituciones en el Estado de México.....	197
5.1 Contexto General del Estado de México.....	197
5.2 Referentes Históricos de la Migración en el Estado de México.....	197
5.3 Diagnostico del Problema.....	202
5.3.1 Perfil Sociodemográfico del Migrante Mexiquense.....	202
5.3.2 Remesas.....	203
5.3.3 Lugares de origen del Migrante Mexiquense.....	205
5.4 Intensidad Migratoria en el Estado de México.....	207
5.5 Clasificación de los Migrantes Mexiquenses.....	208
5.5.1 Migrantes socializados en ambientes rurales. Las comunidades del Sur del Estado de México.....	209
5.5.2 Migrantes socializados en ambientes urbanos que no se adscriben a Ninguna identidad Indígena.....	210
5.5.3 Migrantes socializados en ambientes urbanos que se adscriben a Alguna identidad Indígena.....	212
5.6 Situación Sociodemográfica de los cuatro municipios con mayor Intensidad Migratoria en el Estado de México.....	213
5.6.1 Coatepec Harinas.....	213
5.6.2 Tlatlaya.....	216
5.6.3 Amatepec.....	218
5.6.4 Almoloya de Alquisiras.....	220
5.7 Situación Sociodemográfica de los cuatro municipios con mayor cantidad de Emigrantes Internacionales en el Estado de México.....	223
5.7.1 Ecatepec.....	223
5.7.2 Netzahualcóyotl.....	225
5.7.3 Naucalpan.....	228
5.7.4 Tlalnepantla.....	230
5.8 Comparativa: Zona Sur VS Zona Metropolitana de la Ciudad de México....	232

5.9 Principios Jurídicos que sustentan las acciones emprendidas por el Gobierno Mexiquense en Materia Migratoria.....	239
5.9.1 Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005.....	239
5.9.1.1 Seguridad Pública y Procuración de Justicia.....	240
5.9.1.2 Desarrollo Económico y Empleo.....	240
5.9.1.3 Desarrollo Social y Combate a la Pobreza.....	240
5.9.1.4 Desarrollo Regional.....	241
5.9.1.5 Modernización Integral de la Administración Pública.....	242
5.9.1.6 Desarrollo Urbano Sustentable.....	242
5.9.1.7 Financiamiento para el Desarrollo.....	243
5.9.1.8 Desarrollo Político.....	243
5.9.1.9 Temas Estructurales del Desarrollo Estatal.....	243
5.9.1.9.1 Población.....	243
5.9.1.9.2 Identidad Cultural.....	244
5.9.2 Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.....	244
5.9.2.1 Cimiento I. Coordinación Interinstitucional.....	245
5.9.2.2 Cimiento II. Reforma Administrativa.....	245
5.9.2.3 Cimiento III. Financiamiento para el Desarrollo.....	246
5.9.2.4 Pilar 1. Seguridad Social.....	246
5.9.2.4.1 Primera Vertiente. Calidad de Vida.....	246
5.9.2.4.1.1 Realidad Demográfica.....	246
5.9.2.4.1.2 Salud y Seguridad Social.....	247
5.9.2.4.1.3 Educación, Cultura y Deporte.....	247
5.9.2.4.2 Segunda Vertiente. Igualdad de Oportunidades.....	248
5.9.2.4.2.1 Equidad de género y nuevas expectativas para las mujeres.....	248
5.9.2.4.2.2 Atención a Grupos Vulnerables.....	248
5.9.2.4.2.3 Pobreza Extrema y Marginación.....	249
5.9.2.5 Pilar 2. Seguridad Económica.....	249
5.9.2.5.1 Primera Vertiente. Desarrollo Económico.....	249
5.9.2.5.1.1 Empleo, Productividad y Competitividad.....	249
5.9.2.5.1.2 Infraestructura.....	250
5.9.2.5.1.3 Ordenamiento Territorial y Acceso a la Vivienda.....	250
5.9.2.5.1.4 Desarrollo Tecnológico.....	250
5.9.2.5.1.5 Crecimiento Económico Sectorial.....	251
5.9.2.5.2 Segunda Vertiente. Desarrollo Sustentable.....	251
5.9.2.5.2.1 Sustentabilidad Ambiental.....	251
5.9.2.6 Pilar 3. Seguridad Pública.....	252
5.9.2.6.1 Primera Vertiente. Seguridad Pública.....	252
5.9.2.6.1.1 Seguridad Pública Eficaz.....	252
5.9.2.6.1.2 Administración de Justicia.....	252
5.9.2.6.1.3 Protección Civil.....	252
5.9.2.6.2 Segunda Vertiente. Instituciones y Sociedad.....	253
5.9.2.6.2.1 Gobernabilidad Democrática.....	253
5.9.2.6.2.2 Participación Ciudadana.....	253
5.10 Programas de Atención a Migrantes Mexiquenses.....	253
5.10.1 Dirección de Atención al Migrante Mexiquense.....	253
5.10.2 Coordinación de Asuntos Internacionales.....	255
5.10.3 Programa Migrante Mexiquense.....	259
5.10.4 Paisano Mexiquense.....	263

5.10.5 Programa 3x1 para Migrantes.....	264
5.10.6 Oportunidades de Inversión en el Estado de México para Migrantes Mexiquenses.....	266
Capítulo VI. El Fenómeno Migratorio en el ámbito municipal. El caso de Almoloya de Alquisiras, Luvianos, Tejupilco y Tonalco.....	270
6.1 Almoloya de Alquisiras.....	270
6.1.1 Actividad Económica.....	271
6.1.2 Estructura Administrativa.....	271
6.1.3 Indicadores Financieros de Almoloya de Alquisiras.....	271
6.1.3.1 Indicador Ingreso Propio-Ingreso Total.....	271
6.1.3.2 Indicador Ingreso Propio-Gasto Total.....	272
6.1.3.3 Indicador Gasto Corriente-Gasto Total.....	273
6.1.3.4 Indicador Gasto de Inversión-Gasto Total.....	273
6.1.3.5 Indicador Deuda Pública-Ingreso Total.....	274
6.1.3.6 Indicador Deuda Pública-Gasto Total.....	274
6.1.4 El Fenómeno Migratorio en Almoloya de Alquisiras.....	274
6.2 Luvianos.....	278
6.2.1 Situación Sociodemográfica del municipio.....	278
6.2.2 Indicadores Financieros de Luvianos.....	281
6.2.2.1 Indicador Ingreso Propio-Ingreso Total.....	281
6.2.2.2 Indicador Ingreso Propio-Gasto Total.....	282
6.2.2.3 Indicador Gasto Corriente-Gasto Total.....	282
6.2.2.4 Indicador Gasto de Inversión-Gasto Total.....	282
6.2.2.5 Indicador Deuda Pública-Ingreso Total.....	283
6.2.2.6 Indicador Deuda Pública-Gasto Total.....	283
6.2.3 El Fenómeno Migratorio en Luvianos.....	283
6.3 Tejupilco.....	287
6.3.1 Situación Sociodemográfica del Municipio.....	288
6.3.2 Actividad Económica.....	290
6.3.3 Estructura Administrativa.....	291
6.3.4 Indicadores Financieros de Tejupilco.....	291
6.3.4.1 Indicador Ingreso Propio-Ingreso Total.....	291
6.3.4.2 Indicador Ingreso Propio-Gasto Total.....	292
6.3.4.3 Indicador Gasto Corriente-Gasto Total.....	292
6.3.4.4 Indicador Gasto de Inversión-Gasto Total.....	292
6.3.4.5 Indicador Deuda Pública-Ingreso Total.....	293
6.3.4.6 Indicador Deuda Pública-Gasto Total.....	293
6.3.5 El Fenómeno Migratorio en Tejupilco.....	293
6.4 Tonalco.....	296
6.4.1 Situación Sociodemográfica del municipio.....	296
6.4.2 Indicadores Financieros de Tonalco.....	299
6.4.2.1 Indicador Ingreso Propio-Ingreso Total.....	299
6.4.2.2 Indicador Ingreso Propio-Gasto Total.....	299
6.4.2.3 Indicador Gasto Corriente-Gasto Total.....	300
6.4.2.4 Indicador Gasto de Inversión-Gasto Total.....	300
6.4.2.5 Indicador Deuda Pública-Ingreso Total.....	300
6.4.2.6 Indicador Deuda Pública-Gasto Total.....	301

	Página
6.4.3 El Fenómeno Migratorio en Tónico.....	301
Conclusiones Generales.....	306
Propuestas.....	311
Anexos.....	313
Bibliografía.....	329

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la migración de mexicanos a Estados Unidos ha sido una constante por más de cien años; es necesario destacar que la migración es una manifestación social compleja que se relaciona con el contexto político, económico y social de ambos países.

Si bien es cierto, que el fenómeno migratorio se ha venido reproduciendo por más de 100 años, es en los últimos tres lustros que ha adquirido una importancia nunca antes vista en la agenda gubernamental; esta relevancia radica principalmente en dos aspectos: en primer lugar, por el tamaño en que el fenómeno se ha venido reproduciendo en los últimos años, ya que según estimaciones de CONAPO anualmente cerca de 400,000 mexicanos cruzan la frontera en busca del "sueño americano", la explosión cuantitativa que ha experimentado la migración de mexicanos a la Unión Americana se relaciona directamente con las crisis recurrentes que ha experimentado la economía mexicana durante los últimos 25 años, las cuales han provocado desempleo, bajos salarios y escasas oportunidades laborales. (Tuirán, 2001)

El segundo aspecto que ha vuelto tan importante el fenómeno migratorio en los últimos años, tiene que ver con el envío de remesas de nuestros connacionales, que se ha convertido en la segunda fuente de captación de divisas para nuestro país, superando al turismo, y solamente por debajo de las exportaciones petroleras. (Tuirán, 2001)

El tema migración ha alcanzado tal importancia en la agenda gubernamental que como explica Buzo de la Peña "en el primer lustro del siglo XXI, la emigración a Estados Unidos ha sido el principal tema de la agenda bilateral (México-Estados Unidos)". (Buzo, 2006; 204)

Esta creciente importancia del fenómeno migratorio en la agenda gubernamental es la que nos empujó a analizar la migración desde el enfoque de las políticas públicas, ya que pese a que existen muchos estudios de migración, muy pocos se han abocado a investigar el papel del Estado y la administración pública, en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas enfocadas al fenómeno migratorio.

Analizar a la migración desde la Ciencia Política y la Administración Pública, partiendo del enfoque de las políticas públicas, tiene su origen en dos ideas fundamentales: que el Estado como ente sociopolítico, tiene la tarea crucial de articularse como representante del bien colectivo, siendo (a través de la Administración Pública) el aparato encargado de regular la

actividad social, partiendo de las necesidades, demandas y expectativas de la población; y en segundo lugar, porque cualquier cambio de la realidad (demandas de un actor social, alteración en la composición demográfica de la población, dificultades en la coordinación de la acción pública, influencia de países vecinos) puede hacer cambiar sustancialmente el acercamiento entre el Estado y la Sociedad Civil, y el daño que se genera se puede expresar en que el Estado no alcanza sus objetivos de mediano y largo plazo, y la sociedad civil no satisface sus necesidades.

Estudiar a la migración con las herramientas teóricas de la ciencia política, es trascendental pues es un fenómeno que está transformando la realidad político-social de aquellas sociedades emisoras, ya que se están generando nuevos roles, opiniones, posiciones y actitudes respecto a la política; además dicho fenómeno está propiciando nuevas necesidades y demandas en aquellas personas que participan en los flujos migratorios. (Calderón y Martínez, 2002)

Se considera analizar la migración desde una perspectiva politológica, por el papel preponderante que juega el Estado Mexicano en el desarrollo e implementación de estrategias y políticas públicas que ayuden a solucionar los problemas que han propiciado los flujos migratorios.

La implementación de políticas públicas orientadas a la atención a migrantes, puede ser bidireccional en sus objetivos; ya sea a disminuir ó administrar el fenómeno de la migración internacional, principalmente hacia Estados Unidos. Cabe aclarar que se entiende por políticas públicas enfocadas a tratar de disminuir la migración, a aquellas cuyo objetivo radica en arraigar a las personas en sus regiones de origen, esto a través de anclajes de producción, que permitan la reproducción laboral, con lo que hipotéticamente la presión para emigrar disminuiría. Por políticas públicas dirigidas a administrar la migración, se entiende por aquellas cuya tendencia es promover que el mercado el que regule la migración, es decir sus acciones se inclinan al dejar hacer, dejar pasar, es decir no atacan al problema directamente, sino sólo aplican paliativos, cuyo objetivo más que disminuir la migración es minimizar los riesgos y maximizar los beneficios que ésta conlleva en los lugares de origen, tránsito y destino de los migrantes.

En este contexto, los distintos ordenes de gobierno, y los poderes públicos del Estado Mexicano, al reconocer la importancia multidimensional de la migración y sus fenómenos

conexos, han incorporado al discurso oficial iniciativas de cambio institucional que han derivado en acciones concretas de incidencia político-social hacia los migrantes, motivo por el cual nuestra investigación ha formulado algunos cuestionamientos sobre el actuar institucional hacia los migrantes.

Así, el presente estudio da respuesta a las siguientes preguntas como una forma de contribuir al entendimiento de la relación sociopolítica entre el aparato institucional estatal y los migrantes mexicanos:

1. ¿Cuál ha sido la visión de las tres órdenes de gobierno respecto al fenómeno migratorio a Estados Unidos en sus respectivos espacios de acción?
2. ¿Existen políticas públicas que atienden el fenómeno migratorio, o el gobierno en sus tres órdenes, está implementando algún otro curso de acción?
3. ¿Qué programas se han instrumentado, y cómo éstos han influido entre los migrantes internacionales del Estado de México y Municipios?
4. ¿Cómo las autoridades locales de municipios con alta intensidad migratoria a Estados Unidos han abordado el tema en términos institucionales?

Al igual que las preguntas, que permiten dilucidar el curso de nuestra investigación, el trabajo de tesis comprende un objetivo como eje articulador del estudio, y que se definió de la siguiente forma: Identificar que cursos de acción ha implementado el gobierno en sus tres órdenes, lo que a su vez nos permitirá saber si el gobierno ve en el fenómeno migratorio una problemática que se debe solucionar, una alternativa para disminuir la presión existente sobre el gobierno, o definitivamente un asunto sin relevancia para la esfera gubernamental.

Debido a la naturaleza del presente trabajo, y por el enfoque que se le dio, se consideró el uso del análisis histórico, en este caso del fenómeno migratorio, tanto en México como en el estado de México, que nos permitió tener un panorama general de como se ha venido desarrollando dicho proceso social a lo largo de la historia reciente, y de qué manera ha actuado el gobierno en sus diferentes esferas de acción ante dicha problemática.

El análisis histórico además es necesario, pues nos permite identificar que características principales ha presentado la migración a lo largo de más de 100 años de reproducción, y como

estas características se han ido transformando, hasta presentar las condiciones actuales en las cuales se reproduce dicho fenómeno.

Aunado a dicho análisis histórico, se realiza un análisis sociodemográfico de las poblaciones consideradas en el presente trabajo de investigación, dicho análisis nos permite tener una idea de las condiciones en las que se desenvuelven las personas que tienden a emigrar, lo cual posibilita conocer las razones personales o colectivas, por las cuales el individuo toma la decisión de emigrar a los Estados Unidos.

Considerando que la investigación va dirigida a conocer la perspectiva de la migración que el gobierno tiene en sus tres órdenes, se describen los programas (políticas públicas) de atención a los migrantes y sus familias, tomando en cuenta para ello el análisis de políticas públicas, ponderando obviamente lo que Enrique Cabrero (2000) denomina "tradición en la elaboración de políticas públicas en México".

Para dicho análisis se examinan registros oficiales y documentos públicos (Planes de Desarrollo y legislación relacionada con el tema), pues el estudio de documentos públicos y oficiales permite adquirir conocimientos sobre las personas e instituciones encargadas de su redacción; además el análisis de dichos materiales permite comprender las perspectivas, supuestos, preocupaciones y actividades de aquellos que los producen. (Taylor, 1987)

Por último se implementa la entrevista cualitativa, ya que es una herramienta metodológica que permite adquirir conocimientos sobre el entorno en que se desarrolla el fenómeno a estudiar. Esta herramienta permitió conocer los puntos de vista de aquellas personas que se encuentran inmiscuidas en el tema que se desarrolla en el presente trabajo, como fueron funcionarios públicos.

Se consideró la utilización de la entrevista cualitativa, pues es una entrevista no directiva, no estructurada, no estandarizada y abierta; la entrevista cualitativa permite comprender de manera fiel, la posición que los informantes tienen respecto a sus experiencias o situaciones relacionadas con el tema. Por tal motivo es que se consideró pertinente su utilización.

El fenómeno migratorio es multifacético, y tiene diversas implicaciones en los tres órdenes de gobierno en México, modificando aspectos sociales, económicos y políticos, los cuales tienen

una vinculación directa y no se entenderían los unos sin los otros. Es precisamente la diversidad de matices que tiene la migración y la forma en que éstos se interrelacionan, lo que ha propiciado que el presente trabajo de investigación sea tan extenso, pues para exponer la relación entre la migración y las políticas públicas, es imprescindible presentar un diagnóstico claro del fenómeno que explique nitidamente el comportamiento tanto individual, como institucional con respecto al tema, así como el diagnóstico social que justifican la acción gubernamental.

Otro punto que nos hizo ampliar nuestro trabajo, y por consecuencia la extensión documental del mismo, es que lo expuesto en él es el resultado de la investigación que se viene realizando desde el año 2004 con en el taller de investigación: "*Migración internacional y nuevos actores sociales*" impartido a partir del sexto semestre de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Considerando que uno de los objetivos de una tesis es mostrar el grado en que el alumno ha hecho suyos métodos, teorías y conceptos impartidos a lo largo de la licenciatura, el presente trabajo trata de plasmar los conocimientos adquiridos en las diversas asignaturas cursadas durante la licenciatura, con la idea de hacer una lectura más amplia del fenómeno migratorio a partir de las herramientas proporcionadas en la licenciatura, y en ese sentido, abrir nuevos causes de estudio del fenómeno migratorio, los cuales hasta el momento, han sido ampliamente dominados por la demografía, antropología, sociología y economía.

Ponderando lo anteriormente expuesto, la presente investigación se presenta en seis capítulos, que desarrollan algún aspecto relacionado con las políticas públicas y la migración; los dos primeros capítulos son cien por ciento teóricos, en donde se explica lo que es la migración y las políticas públicas; en los cuatro capítulos siguientes se presenta el fenómeno migratorio que se desarrolla entre México y los Estados Unidos, haciendo hincapié en el estado de México y los municipios considerados como casos de estudio (Almoloya de Alquisiras, Luvianos, Tejupilco y Tonatico).

En el primer capítulo se hace referencia a diversos conceptos de migración; se expone la diferencia existente entre migración, emigración e inmigración; se presenta una tipología de la migración, considerando dos aspectos: espacio y tiempo, y tomando en cuenta además las dos grandes divisiones de las migraciones, es decir si éstas son voluntarias o forzadas. Otro de los

tópicos que se tratan en el primer capítulo, es el de las diferentes teorías que tratan de explicar la migración (teorías económicas, sociales y en menor medida políticas).

En el segundo capítulo se describe detalladamente lo que es una política pública, presentando diversos conceptos de ella; sus características principales; sus diferencias con otros cursos de acción implementados por el gobierno; en que condiciones y bajo que contexto se puede desarrollar una política pública; cuales son sus distintas etapas o fases; y cuales son sus categorías funcionales. Además en el segundo capítulo se aborda la tradición mexicana en cuanto a la elaboración de políticas públicas.

En el tercer capítulo que se intitula *Raíces históricas del fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos*, se desarrolla cada una de las etapas que ha experimentado dicho proceso a lo largo de más de 150 años, presentando una breve descripción de sus rasgos y principales características; por último se presenta a detalle, como se desarrolló la relación entre los mandatarios Fox y Bush, haciendo hincapié en el fenómeno migratorio.

En el cuarto capítulo llamado *Migración e instituciones en México*, se analiza el complejo entramado que es el sistema migratorio entre México y Estados Unidos. Además en el cuarto capítulo se desarrollan tópicos como: situación sociodemográfica de los migrantes mexicanos; la intensidad migratoria por entidad; los lugares de destino de los migrantes mexicanos; las remesas; el impacto o los efectos colaterales que la migración está generando en las sociedades emisoras. Por último se presenta la posición del gobierno federal en el tema, dicha posición se advierte en el marco normativo, así como con las acciones implementadas por el ámbito federal en materia de atención a migrantes.

El capítulo V denominado *Migración e instituciones en el estado de México*, se presentan: la situación de la entidad con relación al fenómeno migratorio; los referentes históricos en la entidad; la evolución del proceso migratorio en el estado de México; las características sociodemográficas del migrante mexiquense; la intensidad migratoria en la entidad; los lugares de origen y destino del migrante mexiquense. Además se presenta una tipología del migrante mexiquense, según ciertas características que éste presenta.

Aunado a lo anterior, en el quinto capítulo se desarrolla un análisis sociodemográfico de 8 municipios con gran importancia migratoria, ya sea por su intensidad migratoria o por el tamaño

neto de la emigración. Por último se presenta la posición del gobierno estatal en el tema, considerando que se analizan dos administraciones distintas; al igual que con el ámbito federal, la posición del gobierno estatal se advierte en el marco normativo, así como con las acciones implementadas por el orden estatal en materia de atención a migrantes.

En el último capítulo, se realiza un análisis sociodemográfico de los cuatro municipios que son nuestro objeto de estudio, para tener una visión más amplia de las condiciones de los municipios considerados, y para tener evidencia estadística del por qué los migrantes y sus familias tienen ciertos comportamientos derivados de su decisión de emigrar. Además se desarrolla un breve análisis de las finanzas públicas de los casos de estudio, para identificar si el manejo del erario justifica la posición de que los recursos municipales no son suficientes para generar acciones desde el ámbito municipal para atender a los migrantes y sus familias. Por último se presentan las entrevistas realizadas a los ejecutivos municipales o a los responsables de la atención a los migrantes, para conocer su punto de vista de aspectos fundamentales del fenómeno migratorio en sus municipios.

En un último apartado se presentan las conclusiones generales de la investigación; en este apartado se plantea si los tres ámbitos de gobierno han sido capaces de generar políticas públicas, o algún otro tipo de curso de acción; cuáles son las coincidencias entre los municipios considerados como objeto de estudio; cuál es la posición de las autoridades municipales al respecto; y por último se presentan algunas propuestas relacionadas con el tema.

CAPITULO I NOCIONES BÁSICAS DE MIGRACIÓN. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA.

1.1 SIGNIFICADO DE MIGRACIÓN.

Como en varias regiones del mundo, el tema de la migración se está posicionando con creciente interés entre los gobiernos y las sociedades civiles en América Latina (particularmente en México), entrelazando las escenas nacional e internacional de comienzos de siglo, desafiando las percepciones tradicionales provenientes de distintos sectores y las intervenciones unilaterales relacionadas con el "control" migratorio y el "resguardo" de la soberanía. (Martínez, 2001: 88)

La migración es parte de la realidad político-social del mundo y no constituye, en rigor, un hecho nuevo. Sí lo novedoso es el creciente interés que despierta y los debates que origina - aunque insuficientes hasta ahora - entonces conviene tener en cuenta sus tendencias y complejidades. (Martínez, 2001)

La dinámica demográfica de toda población se caracteriza de manera global por tres factores básicos: fecundidad, mortalidad y migración que dan origen al desarrollo de las sociedades. Estas variables a su vez dan lugar al crecimiento natural y al crecimiento social de la población. El crecimiento natural es aquel donde la magnitud de las personas depende exclusivamente de los nacimientos y las defunciones; mientras que en el crecimiento social, se incluye el factor migratorio.

Migración es una palabra que se ha utilizado mucho en los últimos años, debido en gran parte a la relevancia que ha adquirido dicho fenómeno. Pero ¿qué es la migración? Que elementos confluyen en dicho término. Existen varias definiciones de migración, con distintas variantes y diversos tipos, entre las referencias que hacen alusión a la migración encontramos las siguientes:

"Es el desplazamiento de personas o grupos de un país, o de una región a otro para establecerse en él, bajo influencia de factores económicos o políticos." Otra definición de migración es la siguiente: "Son desplazamientos de grupos humanos que los alejan de sus residencias habituales. Esta definición permite englobar fenómenos demográficos muy diversos, puede referirse a movimientos pacíficos o agresivos, voluntarios o involuntarios." (Martínez, Juan Carlos; 2001)

Además encontramos que migración se puede conceptualizar como: "el desplazamiento de una persona producido por un cambio de residencia, y el fenómeno caracterizado por este tipo de acontecimiento. Para entender el concepto es necesario precisar la noción de residencia. Se hace referencia a la residencia principal, de carácter privado de la persona, excluyendo los desplazamientos cotidianos vinculados al ejercicio de una profesión, de carácter turístico, etc. Por otra parte, el estado de desplazamiento casi permanente en que se hallan ciertas personas (nómades, marinos, etc.) no permite que ese les incluya en los estudios de migraciones". (Castillo, 2006)

Para Everett la migración es: "el proceso durante el cual las personas se trasladan de un área geográfica a otra, debiendo cruzar divisiones políticas ya sea de carácter municipal, estatal o internacional, con el fin de establecerse en forma temporal o definitiva. De manera general, las migraciones se definen como un cambio permanente o semipermanente de residencia". (Everett, 1975: 111)

Al respecto, cabe hacer notar que el hecho de desplazarse de un lugar a otro, no significa que se le atribuirá el adjetivo de migrante a una persona, pues existen problemas para determinar quienes deben ser considerados como migrantes. Evidentemente no todas las personas que salen de un país, por el simple hecho de hacerlo se les puede considerar en la categoría de migrantes.

En esta tesitura, la migración como concepto, abarca diferentes elementos que la explican en su totalidad, dos de ellos son fundamentales, la emigración y la inmigración, pues: "la migración involucra dos elementos: emigrantes e inmigrados, estos constituyen la base de los trabajadores internacionales en lo que respecta a la migración, entendida como la acción de pasar de un país a otro para establecerse en él". (Sandoval, 1993: 25)

1.1.1 EMIGRACIÓN.

Dado que es común confundir los términos emigración e inmigración, esbozaremos de forma general cada uno de estos conceptos, para un mejor entendimiento del lector. En primer lugar, la emigración responde al movimiento realizado por flujos poblacionales con la finalidad de salir de su lugar de origen para adoptar un nuevo lugar de destino en otra entidad o país, ya sea de

manera temporal o definitiva. Para un territorio dado esta palabra designa, a la vez, la migración de una persona desde este territorio hacia el exterior.

La ONU (Organización de Naciones Unidas), define a la emigración como "un proceso social con un fuerte ímpetu interno que se refuerza a sí mismo con el paso del tiempo. Las emigraciones por largo plazo suelen definirse a efectos internacionales como aquellas que implican un cambio de residencia de más de un año de estancia". (ONU, 1979: 2)

Alba define al emigrante de la siguiente manera: "como definición operacional del concepto de emigrantes, se considera como tal a la persona que salga de su país con una visa de "inmigrante", que le permita establecerse en una nación extranjera." (Alba, 190: 382) Además para este autor "la migración está asociada, directa e indirectamente, al conjunto de procesos y flujos que se han dado con la expansión del sistema capitalista internacional y al sostenimiento de una posición restrictiva en cuanto a la movilidad de la fuerza de trabajo y a una libertad irrestricta para el capital y las mercancías" (Alba, 1979: 21)

1.1.2 INMIGRACIÓN.

El término inmigración corresponde a la entrada de población hacia un territorio, ya sea de carácter interno o entre naciones. Algunas otras definiciones de inmigración son las siguientes: acción y efecto de la llegada a un país para establecerse en él los naturales de cualquier otro. Movimiento que engloba a todo a aquel que llega a un país distinto del suyo propio con el fin de instalarse en él. Para un territorio dado esta palabra (inmigración) designa, a la vez, la migración de una persona desde el exterior hacia este territorio, y el fenómeno caracterizado por este tipo de acontecimiento.

1.2 TIPOS DE MIGRACIÓN.

Según su contexto, la migración puede tener una gran variedad de tipos, según los distintos factores que la rodean; dichos factores se circunscriben principalmente a dos aspectos, el espacio y el tiempo, siendo ellos la base para desarrollar una tipología de la migración. La tipología de la migración más utilizada, y enunciada es la siguiente:

1.2.1 MIGRACIÓN TOTAL, BRUTA Y NETA.

Entre los diversos tipos de migración se encuentra la migración total, la migración bruta y la migración neta, Petersen las define de la siguiente manera:

1. *Migración total*, se refiere a la suma de la inmigración y la emigración en un área;
2. *Migración bruta*, es el total ya sea de la inmigración o emigración;
3. *Migración neta*, consiste en la diferencia entre la emigración y la inmigración. (Petersen, 1975)

1.2.2 MIGRACIÓN FORZADA.

Dentro de la tipología de la migración, existen dos grandes divisiones de los flujos migratorios, aquellos que se dan por condiciones extremas, ya sea de índole ambiental, social, político o bélico, que orillan a las personas a cambiar su lugar de residencia como resultado de un entorno límite, en estas circunstancias, se considera que se presentan migraciones forzadas. Por otro lado se encuentran las migraciones que obedecen fundamentalmente a aspectos individuales, con la finalidad de satisfacer o mejorar intereses particulares, estas son las llamadas migraciones voluntarias, pues en ellas no intervienen en forma preponderante presiones externas que obliguen a un individuo o a un grupo de individuos a emigrar.

Para Elizaga, la migración forzada se origina en funciones sociales, pues el individuo no cuenta con la facultad de poder decidir hacia que lugar ir, hacerlo o no hacerlo. (Elizaga, 1975)

Para Irantzu Mendía la migración forzada es: "Movimiento de población fuera de su lugar de origen o de residencia habitual, de carácter temporal o permanente y por lo general a gran escala, que tiene un carácter involuntario, es decir, es motivado por la presión -o la amenaza- de factores externos actuando aisladamente o en conjunción". (Mendía, 2006)

Como mencionamos anteriormente, tradicionalmente, el concepto de migración forzada se ha definido por oposición al de migración voluntaria. Mientras que ésta se refiere a aquel movimiento de población en el que las personas gozan de una determinada capacidad de elección ante la posibilidad de su desplazamiento, la migración forzada conlleva un elemento de coacción externa e inevitable que determina la decisión de las personas. A pesar de esta clara distinción entre la migración voluntaria y la forzosa, la diferencia entre ambas puede quedar en algunos casos diluida por la complejidad de las situaciones que provocan los movimientos migratorios.

El elemento definitorio de la migración involuntaria, por lo tanto, puede asociarse a la coerción implícita en el desplazamiento, ejercida por una fuerza externa a las personas, y sobre la cual éstas no tienen la influencia suficiente, en caso de tenerla, como para evitar su huida. (Mendía, 2006)

1.2.3 MIGRACIÓN VOLUNTARIA.

En contraposición a la migración forzada, se presenta la migración voluntaria, que es aquella en la que la voluntad individual es el elemento decisivo en el inicio del movimiento. Para Elizaga la importancia de este tipo de migración radica en la libre decisión de los individuos de migrar o no, y a diferencia de la migración forzada que se conforma por grandes grupos, en la migración voluntaria participan pocas personas (pioneros), pues éstas no se ven comprometidas en un nivel muy alto. (Elizaga, 1975)

Cabe destacar, que las migraciones voluntarias, no se encuentran totalmente libres de alguna presión externa, y que por lo tanto las motivaciones para emigrar no son puramente individuales, en este sentido, mucha de la movilidad de población que es convencionalmente considerada como voluntaria, como es el caso de los denominados emigrantes económicos, ocurre en situaciones en las que las personas desplazadas de sus lugares de origen o de residencia habitual tienen en realidad poca o ninguna capacidad de elección. Los diferentes tipos de migración que a continuación presentaremos caben dentro de una de estas dos clasificaciones, incluso algunos pueden considerarse tanto como migración forzada como migración voluntaria, según las circunstancias en la que se presente.

1.2.4 MIGRACIÓN DE RETORNO O REPATRIACIÓN.

Es la migración que devuelve a un migrante a su lugar de partida. Este tipo de migración tiene que ver con el retorno del emigrante a su lugar de nacimiento o último lugar de residencia. Cabe destacar que este tipo de migración, puede ser voluntaria o involuntaria, en el primer caso, tiene que ver con un concepto denominado "circularidad migratoria" que desarrollaremos posteriormente; en el caso de que sea involuntaria, tiene que ver fundamentalmente con las políticas migratorias del lugar en donde se halla establecido el migrante, es decir las deportaciones que realizan algunos gobiernos (véase el caso de Estados Unidos) como una forma de regular el fenómeno migratorio.

1.2.5 MIGRACIÓN ESTACIONAL O TEMPORAL.

La migración estacional o temporal, al igual que la migración recurrente o definitiva se define por la interacción de tres dimensiones del movimiento migratorio: duración, frecuencia y regularidad.

La migración temporal se define según varios aspectos: ciclo de la familia, tipo de actividad en la que puede emplearse el migrante, ventajas/desventajas de los lugares de destino (en relación al ingreso, a la distancia o cercanía, a la facilidad de inserción laboral inmediata o no; a las redes de parentesco o amistades en los lugares frecuentados mediante la migración, etc.). Esos aspectos, determinan en cierto modo los lugares de destino (área rural o urbana), así como la frecuencia de la migración temporal y la duración. (Castillo, 2006)

Este tipo de migración, se realiza con la finalidad de trabajar por un periodo de tiempo establecido, ya sea en el interior del país o en el extranjero, regresando después a su lugar de origen; sin embargo existe la posibilidad de que el migrante se establezca en forma definitiva en aquel lugar que destine como residencia, a este proceso se le denomina como migración definitiva.

Bustamante, toma como hipótesis referente a la temporalidad de la migración, que a mayor número de parientes en el lugar de destino mayor es la probabilidad de quedarse a residir permanentemente en aquel lugar, mientras que a menor número de parientes mayor probabilidad de retorno definitivo. (Bustamante, 1979)

En la configuración de la migración de tipo estacional o temporal, interviene claramente un factor sociológico, ya que los migrantes no pueden decidirse a abandonar definitivamente su tierra natal; acosados por la necesidad pasarán un periodo de actividad más o menos largo en un país en donde se les permita ganarse la vida y, si es posible, ahorrar algo de dinero para su regreso.

1.2.6 MIGRACIÓN DEFINITIVA.

En un primer acercamiento al término, Garnier menciona que "la migración definitiva es una ruptura total con el país de origen e implantarse en el seno de un medio enteramente nuevo". (Beaujeu-Garnier, 1972: 193)

Al igual que en la conformación de la migración estacional o temporal, en los flujos migratorios definitivos su configuración está determinada o predeterminada por factores económicos y sociológicos, pues en tanto el individuo tenga estabilidad económica en el punto de destino, la probabilidad de asentarse definitivamente en él aumenta considerablemente. La estabilidad económica abre la posibilidad de una reunificación familiar y una vez lograda ésta, se rompen los lazos de unión entre el individuo y su punto de origen, lo que es fundamental para establecerse definitivamente.

1.2.7 MIGRACIÓN INTERNA.

Este tipo de migración, se presenta hacia el interior de un país, es decir dentro de las unidades político-administrativas que lo conforman (en el caso de México sus entidades federativas y sus municipios). Sandoval lo describe de la siguiente manera: "el movimiento de las personas para adoptar una nueva residencia surge a partir del cruce de divisiones políticas al interior del país, ya sea de carácter estatal o municipal, es decir, el desplazamiento que realiza la población dentro de una misma nación, la cual tiene como centro común de atracción la capital del país y los estados de mayor desarrollo urbano". (Sandoval, 1993: 25)

La coincidencia en los niveles del crecimiento natural entre las entidades federativas ha convertido a la migración interna, cada vez más, en el principal determinante demográfico de los cambios en la distribución geográfica de la población de México, es decir, que la creciente diversificación de las actividades económicas a lo largo del territorio nacional ha contribuido a que se intensifique el proceso migratorio, obligando a las personas a trasladarse a un estado o municipio de mayor desarrollo económico y buscar nuevas oportunidades para mejorar su nivel de vida.

Las hay de varios tipos (campo-ciudad, campo-campo, ciudad-campo) pero las más importantes, cuantitativa y cualitativamente, son las primeras, ligadas a la revolución industrial y al efecto de atracción que las ciudades siguen ejerciendo sobre las zonas rurales, con menor nivel de vida y falta de servicios. Sus efectos han sido tan grandes durante los siglos XIX y XX que se les conoce también como "éxodo rural".

1.2.8 MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Una división más de la migración es la denominada migración internacional, la cual es una forma de migración externa cuyas manifestaciones dependen de expresiones más o menos

liberales en materia de partida y acogida. Para Garnier el término migración internacional designa "todos los desplazamientos en el curso de los cuales los hombres atraviesan una o varias fronteras, y van a veces no solo de un Estado a otro, si no que a menudo cambian de continente...no es la importancia de la distancia lo que cuenta: un ucraniano que parte para instalarse en Vladivostok recorre una distancia muy superior que un polaco que vaya a trabajar a Francia". (Beaujeu-Garnier, 1972: 195)

Así como la migración interna (principalmente campo - ciudad) se produce por la búsqueda de mejores expectativas de vida en áreas geográficas donde existe la imagen de mayor prosperidad, la migración internacional (con características mayoritariamente económico - laborales) responde a los mismos patrones. Solo que en la migración internacional los motivos no son solo de orden económico, sino también de orden político. Finalmente, al lado de movimientos individuales, existen movimientos de masas, causados por ejemplo por trastornos políticos, descolonización, y a veces, toman la forma de desplazamientos autoritarios, como con ocasión de cambios de fronteras entre Estados. En general la migración externa, son los desplazamientos poblacionales de un país a otro. (Castillo, 2006)

Rafael Puyol reconoce a la migración internacional como: "el cambio de las personas de un país o incluso de continente, de una forma más o menos libre o espontánea o de manera completamente forzada. Las migraciones forzadas están ligadas a hechos anormales como las guerras, revoluciones, persecuciones raciales o religiosas, etcétera y originan dos categorías:

- 1 Los desplazados que son expulsados de su lugar de origen, como consecuencia de ciertos acuerdos o sucesos de carácter político, y
- 2 Los refugiados que abandonan "voluntariamente" su país o su lugar de residencia, por considerar que su vida, su libertad personal o sus condiciones materiales de existencia no están garantizados. Las migraciones internacionales libres o espontáneas y de base fundamentalmente económica, se dan por la necesidad de los individuos, de mejorar sus condiciones de vida". (Puyol, 1986: 89)

Por otro lado Eduardo Sandoval establece que la migración internacional es entendida como el desplazamiento de la población de un país a otro; la migración internacional consiste en el

cruce de fronteras internacionales, entendida la frontera como la demarcación geográfica, administrativa y política de los diferentes territorios. (Sandoval, 1993)

En términos generales la migración internacional es el proceso mediante el cual las personas parten de un país a otro con el fin de establecerse ya sea de forma temporal o definitiva, en el que van de por medio principalmente fines laborales, pero en general la búsqueda del bienestar familiar. La migración internacional adquiere en la era contemporánea una división en dos tipos, al margen de si es definitiva o temporal, espontánea o forzada, esto es, migración legal y migración indocumentada.

1.2.8.1 MIGRACIÓN LEGAL

Es el proceso mediante el cual las personas se trasladan de un país a otro en forma reglamentada y controlada por los gobiernos de los países involucrados; éste tipo de migración puede tener diversos objetivos abocándose no solamente al aspecto laboral; la cuantificación de éste tipo de migración es posible debido al control ejercido por los países involucrados en el otorgamiento de visas.

1.2.8.2 MIGRACIÓN INDOCUMENTADA

Es el tipo de migración en el cual las personas dejan su país de origen y se introducen en forma clandestina en otro país en busca del bienestar familiar o individual, principalmente a través del aspecto laboral; la cuantificación de éste tipo de migración nunca ha sido exacta, más bien se queda en las especulaciones y en el mejor de los casos las estimaciones estadísticas.

Como veremos en capítulos posteriores, es precisamente la migración indocumentada la que revierte mayor interés a nuestro estudio, pues es el tipo de migración que más se repite entre los mexicanos que van a los Estados Unidos.

1.3 ANTECEDENTES GENERALES DE LA MIGRACIÓN

Al hablar de migración es conveniente recordar los periodos históricos que precedieron al actual. La fragilidad de la memoria de los pueblos y la tendencia a ocultar situaciones difíciles que se han vivido con anterioridad nos hace olvidar datos importantes que han marcado, a lo largo de los siglos, la historia de la humanidad. Sólo desde el contexto histórico y considerando las variables económicas y sociales, podremos comprender los motivos por los que emigran,

personas procedentes de todos los continentes y que llegan a los países de destino con la expectativa de permanecer por un tiempo o, tal vez, de construir una vida en aquel lugar.

La migración es un fenómeno que se ha reproducido desde que existe la humanidad; la movilidad humana es un proceso permanente que ha caracterizado la historia del hombre. Desde tiempos inmemoriales, el hombre se desplazó en busca de mejorar sus condiciones de vida, buscando territorios en donde conseguir alimento o refugio para su seguridad. Un ejemplo de lo anterior, es la población del continente Americano, que fue el resultado de procesos migratorios tanto de Asia, Europa y África.

Con el florecimiento de los imperios de la antigüedad los flujos migratorios se fueron "institucionalizando", adoptándose como una "política de Estado"; Cartago, Grecia y Roma demuestran fehacientemente lo anterior, pues estas entidades políticas organizaban flujos emigratorios como método para exportar el "excedente" social que se acumulaba en sus fronteras interiores, así se aseguraban de mantener el orden político.

Con el descubrimiento de América surgió una revolución migratoria que pobló a la postre de hombres extranjeros todo el continente; se formaron "corrientes migratorias" a lo largo del mismo, en donde los emigrantes europeos prácticamente se repartieron el continente, formando así las naciones que surgieron como producto de la colonización.

La historia moderna de la migración internacional puede dividirse, a grandes rasgos, en tres períodos. Durante el período mercantil, entre 1500 y 1800, los flujos migratorios fueron dominados por Europa, la búsqueda de nuevos recursos empujó a los europeos a migrar a otros continentes, dando como resultado procesos de colonización y crecimiento económico. A lo largo de 300 años los europeos colonizaron y habitaron grandes extensiones de las Américas, fue así como los españoles colonizaron la mayor parte de los países que hoy forman Latinoamérica y el Caribe; Inglaterra hizo lo propio con lo que hoy son los Estados Unidos y Canadá; los portugueses se asentaron en lo que hoy es Brasil, y otras posiciones del continente quedaron en manos de Francia. Procesos similares se presentaron en África, Asia y Oceanía y, aunque se desconoce el número exacto de migrantes el flujo fue lo suficientemente grande como para asegurar el dominio de Europa sobre amplias regiones del mundo. (Beaujeu, 1972; Durand y Massey, 2003)

Durante este período los movimientos migratorios principalmente al continente Americano no cesaron su curso, lo mismo se dieron con hombres blancos buscadores de riquezas, que con el traslado de esclavos para la ejecución de los trabajos pesados en las zonas más cálidas del continente. Aún después de la independencia de muchos países de América, los movimientos migratorios continuaron su marcha hacia éste continente, sólo que el polo de atracción para los europeos se reducía a Estados Unidos y Canadá. (Beaujeu-Garnier, 1972)

El segundo período de migración, el período industrial, inició a principios del siglo XIX, y tuvo sus raíces en el desarrollo económico de Europa y la paulatina industrialización de las antiguas colonias del nuevo mundo. Entre 1800 y 1925, más de 48 millones de personas dejaron los países industrializados de Europa en busca de una nueva vida en las Américas y Oceanía. De estos emigrantes, 85% se desplazó hacia los cinco destinos siguientes: Argentina, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos (éste último recibió 60%). Los emigrantes salieron principalmente de Gran Bretaña, Italia, Noruega, Portugal, España y Suecia, países que exportaron una proporción considerable de su población durante el período de industrialización. (Durand y Massey, 2003)

Además, es en el siglo XIX cuando los países europeos inician la conquista de Asia y África. Cuando no lo ocupaban se establecían en los territorios a través de su supuesta superioridad económica y social. Exportaban personas y negocios, asolando los sistemas sociales y económicos de las zonas donde se establecían. De esta forma Europa corregía problemas como el exceso de población o de pobreza y se enriquecía económicamente a costa de los países que colonizaba.

Durante la segunda mitad del siglo XIX se formaron nuevas corrientes migratorias: argelinos e irlandeses migraron a Francia, los japoneses partieron hacia Perú y Brasil en 1888, los sirio-libaneses migraron a África con un interés comercial y formaban colonias, los hindúes eran llevados por los ingleses a varias partes del mundo en donde tenían instalado su poderío económico.

Entre 1850 y 1914 unos diez millones de europeos se desplazaron en busca de trabajo, dentro de Europa y hacia ultramar. El período de migración a gran escala procedente de Europa se interrumpió debido al estallido de la Primera Guerra Mundial. Aunque la migración se reactivó en cierta medida a principios de los años veinte, para esta época muchos de los países

receptores ya habían puesto leyes restrictivas para la inmigración. La gran depresión frenó prácticamente cualquier desplazamiento internacional en 1929.

Durante la década de los treinta, la migración fue casi nula; en Estados Unidos, la migración fue restringida durante los cuarenta debido a la Segunda Guerra Mundial. La movilidad durante estos años estuvo representada por refugiados y desplazados, y no se relacionaba de manera significativa con los ritmos de crecimiento económico y el desarrollo. Años después, al terminar la Segunda Guerra Mundial, los países de Europa Central y Occidental se ven en la necesidad de reclutar mano de obra extranjera. De la Europa del Sur (Italia, España, Grecia, Chipre, Portugal) partirán miles de hombres y mujeres que, con su esfuerzo contribuirán en gran medida a la reconstrucción de los países devastados por la guerra.

El período de migración posindustrial inició en la década de los sesenta, y constituyó una ruptura bastante clara con el pasado. En lugar de verse dominada por el flujo desde Europa hacia un número determinado de antiguas colonias, la migración se convirtió en un fenómeno realmente global, puesto que aumentó el número y la variedad tanto de países de origen como de países receptores. La migración en la era posindustrial atrajo a habitantes de países densamente poblados (en sus primeras etapas de industrialización) hacía regiones industriales densamente pobladas y económicamente desarrolladas.

Antes de 1925, 85% de la migración internacional se originaba en Europa; pero a partir de 1960 Europa ha contribuido con un número muy pequeño de migrantes a los flujos mundiales, mientras que los flujos provenientes de África, Asia y Latinoamérica han aumentado considerablemente. El número y la variedad de destinos también han aumentado. Además de las naciones que tradicionalmente recibían inmigrantes, como Canadá, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Argentina, todos los países de Europa occidental atraen actualmente un número elevado de inmigrantes, y entre los países de destino destacan Alemania, Francia, Bélgica, Suiza, Suecia y los Países Bajos. (Durand y Massey, 2003)

En la década de los sesenta las migraciones se conformaron generalmente por trabajadores invitados, miles de personas que se desplazaron como consecuencia de la descolonización de los territorios africanos, por reagrupación familiar, o en búsqueda de asilo y refugio. (Martínez, Juan Carlos; 2001)

A finales de los sesenta, países en los que existió un gran flujo emigratorio durante muchos años, como Italia, España y Portugal, empezaron a recibir inmigrantes de medio oriente, África y Sudamérica. Por otra parte, después de un rápido ascenso del precio del petróleo de 1973, muchas naciones menos desarrolladas, pero con un gran acervo de capital; en la región del golfo Pérsico también empezaron a patrocinar una actividad migratoria de carácter masivo. Hacia mediados de la década de los ochenta, la migración internacional se había extendido al continente Asiático, no solo a Japón, sino también a países recién industrializados como Corea, Taiwán, Hong Kong, Singapur, Malasia y Tailandia.

En los últimos veinte años los flujos migratorios se han generado principalmente por el desarrollo de conflictos armados (la ex Yugoslavia, África subsahariana, Chechenia), reacomodos políticos (la desintegración de la URSS) y el empobrecimiento del llamado tercer mundo. Es en este contexto que se encuentra inmerso el fenómeno migratorio mexicano que es el que nos interesa desarrollar.

1.4 TEORÍAS QUE EXPLICAN LA MIGRACIÓN

1.4.1 LA TEORÍA ECONÓMICA

Graciela Malgesini parte del supuesto de que los fenómenos migratorios han sido explicados en un inicio por la ciencia económica, desde el punto de vista del desplazamiento de los trabajadores. Bajo este contexto, la economía generalmente considera que las migraciones son el resultado de las diferencias geográficas en la demanda y en la oferta de trabajo; y que la eliminación de dichas diferencias eliminará el traslado de trabajadores. (Malgesini; 1998)

El análisis económico de la migración, sitúa al migrante como un ser racional, que busca la maximización de su fuerza laboral, razón por la cual busca nuevos horizontes, es por esto que emigra a un país rico, pues además de la mejora en su renta, recibe otro tipo de ingresos, presentados en forma de bienes colectivos, que puede disfrutar libremente. Son diversos los enfoques que desde la ciencia económica tratan de explicar la migración, a continuación expondremos algunos de ellos.

1.4.1.1 LA ECONOMÍA NEOCLÁSICA

La teoría sobre la migración más antigua y mejor conocida tiene sus raíces en los modelos desarrollados originalmente para explicar la migración laboral interna en el proceso de desarrollo económico. De acuerdo con esta teoría y con sus extensiones, la migración

internacional, así como su contraparte interna, está causada por diferencias geográficas - disparidades regionales- en la oferta y demanda de trabajo. (Todaro y Maruszko; 1987)

Un país con una gran reserva laboral respecto al capital se caracteriza por un salario bajo; mientras que un país con una limitada reserva laboral respecto al capital se caracteriza por un salario alto. Los diferenciales salariales resultantes hacen que los trabajadores de los países con salarios bajos, o con exceso de oferta laboral, se muevan hacia los países con salarios altos o con escasez de oferta laboral.

Asociado con esta teoría macroeconómica para explicar las migraciones, existe un modelo microeconómico que se caracteriza por la decisión individual. En este esquema, los actores, como seres racionales individuales, deciden migrar como resultado de la realización de un cálculo de costo beneficio que los lleva a esperar ingresos netos positivos, por lo general monetarios, como resultado de la opción migratoria.

1.4.1.2 LA NUEVA ECONOMÍA DE LA MIGRACIÓN

Las nuevas economías de la migración (NEM), establecen que el estudio del fenómeno migratorio debe ser abordado a partir de las unidades familiares y no de los actores individuales aislados, porque para emprender cualquier movimiento - interno o internacional - la toma de decisiones es colectiva, con el propósito ya no sólo de maximizar los ingresos, sino también de minimizar los riesgos.

En esta perspectiva, las familias o unidades domésticas de las áreas o países expulsores diversifican los riesgos a través de los siguientes mecanismos: envían a uno o más de sus miembros a los mercados de trabajo foráneos y, asignan a los otros, actividades laborales domésticas. Esta diversificación de riesgos forma parte del conjunto de las estrategias familiares de sobrevivencia.

En suma, lo que se puede decir en torno a este enfoque de las NEM es que se sustenta en la racionalidad económica de la toma de decisiones, es decir, tanto los individuos como las familias adoptan la migración por los diferenciales salariales y de empleo. (González, 2002)

1.4.1.3 LA TEORÍA DE LOS MERCADOS LABORALES SEGMENTADOS

La teoría de los mercados laborales segmentados descarta las decisiones tomadas por los individuos o los grupos familiares, y plantea que la migración internacional se genera por la demanda de fuerza de trabajo intrínseca a las sociedades industriales modernas. (Durand y Massey, 2003)

Michael Piore (1979), el más elocuente y consistente propugnador de este punto de vista teórico plantea que la migración internacional es el producto de una permanente demanda laboral inherente a la estructura económica de las naciones desarrolladas. Según Piore, la migración no es el resultado de fuerzas que impulsan, desde dentro hacia afuera, en los países de origen, sino que obedece a factores de atracción ejercidos por los países receptores (una necesidad crónica e inevitable de mano de obra barata). (Piore, 1979)

Los problemas de motivación y de inflación estructural inherentes a las jerarquías ocupacionales modernas, junto con el dualismo intrínseco a las economías de mercado, crean una demanda permanente de trabajadores dispuestos a laborar en condiciones poco favorables, con salarios bajos, gran inestabilidad y pocas esperanzas de progreso. En el pasado esta demanda fue servida parcialmente por tres grupos de personas con un nivel social y de características acordes con este tipo de trabajos: las mujeres, los adolescentes y los inmigrantes rural-urbanos.

Sin embargo, en las sociedades industrializadas avanzadas estas fuentes de mano de obra han disminuido con el tiempo, debido a cinco tendencias sociodemográficas fundamentales:

- 1 El aumento de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo;
- 2 El incremento en las tasas de divorcios;
- 3 La disminución en las tasas de natalidad;
- 4 La extensión de la educación formal, y
- 5 La urbanización de la sociedad

El desequilibrio entre la demanda estructural de trabajadores en el nivel más bajo y la limitada oferta de dichos trabajadores en el nivel doméstico ha generado una demanda permanente y cada vez mayor de inmigrantes en los países desarrollados

1.4.1.4 LA TEORÍA DE LOS SISTEMAS MUNDIALES

Esta teoría afirma que la penetración de las relaciones económicas capitalistas en las sociedades no capitalistas o precapitalistas da origen a una población móvil propensa a emigrar. Según esta teoría la migración internacional surge como respuesta a las disrupciones y dislocaciones que inevitablemente ocurren en el proceso del desarrollo capitalista, y además no es el resultado de una decisión individual o de grupos familiares, sino es una consecuencia estructural de la expansión de los mercados en la jerarquía política global. (González, 2002)

Dentro de la teoría de los sistemas mundiales, existe un apartado que trata de explicar el origen de la migración, como resultado de los contactos previos entre las sociedades emisoras y receptoras. Este fenómeno no se reproduce entre unidades nacionales concebidas como tal, sino en el seno de un sistema que las trasciende y que él mismo es el producto de un desarrollo económico político e histórico anterior.

Los enfoques sobre el conflicto entre centro y periferia (que entran perfectamente en la teoría de los sistemas mundiales) adoptan un punto de vista diametralmente opuesto en cuanto a los efectos de la migración. La migración se produce entre unidades económicas y políticamente desiguales, ensancha más que estrechar las disparidades de salarios y de ingresos, retrasa el desarrollo económico de los países emisores, y lleva a la pauperización de sus trabajadores.

1.4.1.5 TEORÍA DEL MERCADO DUAL

Explica que las migraciones internacionales son el producto de las necesidades de las sociedades occidentales modernas, y no de los factores de expulsión de los países emisores. Es decir, en aquellos países donde los trabajadores presentan un fuerte proceso de ascenso social, existen demandas laborales que los trabajadores no pueden o no quieren cumplir, lo que implica la contratación de trabajadores inmigrantes, que generalmente son más flexibles para adaptarse a las características de la demanda de trabajo. (Malgesini, 1998)

1.4.2 LA TEORÍA SOCIAL.

1.4.2.1 LA MIGRACIÓN COMO PROCESO SOCIAL.

Ya hemos presentado, los diferentes enfoques que tratan de explicar a la migración desde la teoría económica, sin embargo, limitar el cómo y el por qué de la migración a factores económicos, sería reduccionista.

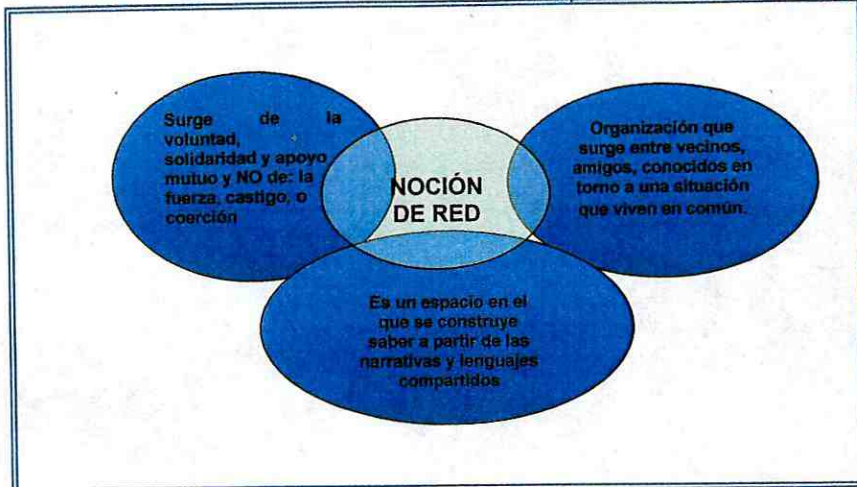
Partiendo de la anterior afirmación, distintos autores plantean que el fenómeno migratorio puede ser explicado desde enfoques sociales, antropológicos, e incluso culturales. Uno de esos autores es Graciela Malgesini, quien plantea la importancia de las *redes sociales* en la reproducción del fenómeno migratorio.

Una red social es un conjunto estructurado de relaciones sociales entre individuos; es decir es un conjunto de lazos interpersonales que conectan a los migrantes con otros migrantes que los precedieron y con no migrantes en las zonas de origen mediante distintos nexos. Estos nexos unen a los migrantes y a los no migrantes dentro de un entramado de relaciones sociales complementarias y de relaciones interpersonales que se sostienen gracias a un conjunto informal de expectativas recíprocas y de conductas preescritas, además de incrementar la posibilidad de movimiento internacional porque bajan los costos y los riesgos del desplazamiento y aumentan los ingresos netos de la migración. Las conexiones dentro de la red constituyen una forma de capital social del que las personas pueden beneficiarse para acceder a diversas formas de capital financiero: empleo en el extranjero, pago de coyotes, salarios más altos y la posibilidad de hacer ahorros. Además las redes no son espontáneas y efímeras, evolucionan con el tiempo y con la maduración de las relaciones. (Malgesini, 1998; Durand y Massey, 2003)

Lo anterior evidencia que la importancia de las redes en la migración, es más relevante cuando el fenómeno es de tipo internacional, que en las migraciones internas, pues los costes de la primera son superiores.

Massey y Durand puntualizan que las redes sociales hacen de la migración internacional algo enormemente atractivo como estrategia de diversificación de riesgos o de maximización de utilidades. Cuando las redes migratorias están bien desarrolladas, ponen al alcance de la mayoría de los miembros de la comunidad las posibilidades de obtener trabajo, y hacen de la emigración una fuente confiable y segura de ingresos. (Durand y Massey, 2003)

Las relaciones sociales que surgen con los sistemas migratorios no son exclusivas de los migrantes, se derivan de una estructura social universal que se amolda a las circunstancias especiales de la migración internacional. Los sistemas de relaciones se basan principalmente en el parentesco, la amistad y el paisanaje y se refuerzan con la interacción regular en agrupaciones sociales. (Massey, 1991)



FUENTE: <http://www.shinealight.org/spanish/DVDcontents/TiposdeRedes.pdf>.

1.4.2.1.1 FACTORES QUE INCIDEN EN LA FORMACIÓN DE LAS REDES SOCIALES

Las redes sociales se han convertido en lazos auspiciadores de la migración, transformándose además en un "capital migratorio", el cual se crea cuando las relaciones entre las personas cambian en formas que facilitan la acción; en este sentido se ha identificado la migración como un catalizador para este cambio en la naturaleza de las relaciones sociales; esta transformación se presenta principalmente en la familia, el círculo de amistades y la vecindad (entre los habitantes de una comunidad); son precisamente estas variaciones en la convivencia las que dan forma a las redes sociales de migrantes.

1.4.2.1.2 EL PARENTESCO

Forma parte del sustrato fundamental de la organización social de la migración, con los vínculos más seguros dentro de todo el sistema. Una vez que un pariente ha emigrado y que ésta persona forma parte de una red, los vínculos con ella se convierten en un recurso vital utilizable para tener facilidad de movilidad, disminuir costos y poder acceder a un empleo en el extranjero y todo lo que esto conlleva.

Debido a la naturaleza de las estructuras del parentesco, cada nuevo inmigrante forma un nuevo grupo de personas con lazos sociales en el lugar de destino. Los migrantes, inevitablemente se relacionan con los no migrantes, y los últimos recurren a las obligaciones

implícitas, a las relaciones de parentesco para tener asistencia en el lugar de destino. (Durand y Massey, 2003) Las relaciones de parentesco más importantes entre las redes migratorias son las que existen entre padres e hijos, tíos y sobrinos, hermanos y primos. Fuera de ellas, la opción más viable de ayuda mutua se basa en la amistad.

1.4.2.1.3 LA AMISTAD

Debido a su explosivo crecimiento, una organización social basada sólo en los límites del parentesco no es suficiente para sustentar la migración, por eso se incorporan otros tipos de relaciones sociales. Los lazos más estrechos fuera de la familia son aquellos que se dan entre personas de la misma edad que han vivido de cerca, que jugaron juntas y que comparten su experiencia formativa en escuela, iglesia o grupos deportivos.

Así, las relaciones interpersonales dentro del sistema migratorio se extienden y amplían más allá de los límites del parentesco. Los lazos entre parientes no pierden su significado ni importancia, simplemente se enriquecen con una relación nueva y diferente que amplía el rango de los recursos sociales de la migración a Estados Unidos. (Durand y Massey, 2003) Al igual que con las relaciones de parentesco, los nexos de amistad no son suficientes para mantener las redes que sustenten la migración, es por eso que se dan otro tipo de relaciones, como las de paisanaje.

1.4.2.1.4 EL PAISANAJE.

El sentimiento de pertenecer a una misma comunidad de origen, o paisanaje, es distinto de las otras relaciones sociales que hemos expuesto, sobre todo por qué ésta, es una dimensión latente de vinculación con la comunidad de origen. El paisanaje dentro de la comunidad no implica ningún derecho o responsabilidades adicionales hacia otros paisanos que están fuera de la relación de amistad, parentesco o vecindad; no es un concepto significativo hasta que dos paisanos se encuentran fuera del pueblo, ya que entonces la fuerza de los lazos del paisanaje depende de lo extraño del medio ambiente y de la naturaleza de su relación anterior en la comunidad de origen.

Con frecuencia se producen nuevas formas de asociación y relación que no solamente promueven la cohesión de emigrantes, sino que facilitan su reintegración a la comunidad. El mejor ejemplo de que el paisanaje opera como una fuerza integrante, es la fiesta anual hecha en honor del santo patrono del pueblo. El santo patrono viene a ser la personificación del

paisanaje, la representación simbólica del pueblo para todos sus habitantes. Desde el punto de vista de los pueblerinos, el día del santo patrono ha llegado a ser más importante como celebración del regreso de los ausentes, que como ceremonia religiosa. (Massey, 1991)

Las relaciones que se han descrito como elementos conformadores de las redes sociales, son relaciones ya "institucionalizadas" pero no de una manera formal, más bien son el resultado de la consuetudineriedad en aquellas regiones donde se produce el fenómeno migratorio, pero no son las únicas relaciones que facilitan el vaivén de los migrantes, también existen instituciones formales que dan causa a éste fenómeno, como son las organizaciones sociales.

1.4.2.1.5 ORGANIZACIONES SOCIALES

Hasta ahora hemos considerado las relaciones sociales que sustentan los sistemas migratorios; sin embargo, no resultan menos importantes ciertos mecanismos institucionales que facilitan la formación y el mantenimiento de los lazos sociales. Varias asociaciones voluntarias establecidas por los migrantes promueven el contacto interpersonal frecuente, facilitando el proceso de aceptación y ayuda mutua. Aunque los emigrantes pertenecen a organizaciones diversas, probablemente la más importante sean los Clubes. El club es un factor importante del sistema que une al pueblo con sus comunidades "hijas", facilita el movimiento de migrantes hacia un lado y otro, apoya la integración de estos en un país extranjero y después promueve su reincorporación a la comunidad de origen.

Jon Goss y Bruce Lindquist (1995) se refieren a las instituciones para migrantes como un complemento estructural de las redes sociales, pues los lazos interpersonales no son el único medio para perpetuar el movimiento internacional. Estas instituciones ayudan a los migrantes proporcionándoles asesoría, servicios sociales, albergues, orientación legal relacionada con la obtención de documentación e incluso protección frente a las autoridades encargadas del cumplimiento de las leyes migratorias; con el tiempo estas estructuras alcanzan estabilidad institucional, lo que constituye una nueva forma de capital social del que disponen los migrantes para acceder a los mercados laborales en el extranjero. (Durand y Massey, 2003)

1.4.2.2 TEORÍA DE LA CAUSACIÓN ACUMULATIVA.

Esta propuesta teórica plantea que con el tiempo, la migración internacional tiende a mantenerse a sí misma, de forma tal que posibilita movimientos adicionales. (González, 2001)

La causación es acumulativa porque cada acto de migración altera el contexto social en el cual se toman las decisiones subsecuentes (Myrdal, 1974 y Massey, 1991). Los seis factores socioeconómicos afectados por la migración internacional en esta perspectiva son la distribución del ingreso, distribución de la tierra, organización de la producción agraria, cultura de la migración, distribución regional del capital humano y clasificación social.

Por otro lado, esta teoría especifica que los cambios estructurales ocurridos en el lugar de destino, así como en el punto de partida, originados por la migración internacional, dan al movimiento de las personas una poderosa fuerza interna que se resiste al control fácil o a la regulación.

1.4.2.3 TEORÍA DE LOS SISTEMAS DE MIGRACIÓN.

Se caracteriza básicamente por centrar su atención en el intenso intercambio de bienes, de capitales y de personas entre un grupo de países, y en el intercambio menos intenso de bienes, capitales y personas entre otro grupo de países. Generalmente, un sistema migratorio internacional incluye un centro de la región receptora, el cual puede ser un país o grupo de países, y un conjunto específico de países expulsores vinculados por los grandes flujos migratorios. (Zlotnik, 1992)

Estas son algunas de las propuestas de este enfoque: los países dentro de un sistema no necesitan estar cerrados geográficamente puesto que las corrientes migratorias reflejan relaciones económicas y políticas más que físicas; las naciones pueden pertenecer a más de un sistema de migración, pero los múltiples socios son más comunes en los países expulsores que en los receptores; como las condiciones políticas y económicas cambian, el sistema se desarrolla, así que la estabilidad no implica una estructura fija. Por lo tanto, los países pueden entrar o salir del sistema como respuesta a los cambios sociales, las fluctuaciones económicas o la agitación política. (González, 2002)

1.5 MIGRACIÓN. UNA PERSPECTIVA DESDE LA TEORÍA POLÍTICA.

En el ámbito político, la migración se ha ligado principalmente a conceptos como el de ciudadanía (en su forma tradicional, que se relaciona con el Estado-nación); dicho precepto se expresa teóricamente en los trabajos de T. H. Marshall (1998), y define a la ciudadanía como una serie de derechos agregados – civiles, políticos y sociales – los cuales sin embargo son insuficientes para entender el fenómeno de la migración.

Ante tal carencia teórica, algunos trabajos han ido más allá de las propuestas de Marshall, dando como resultado conceptos como "ciudadanía cosmopolita", "ciudadanía diferenciada", "ciudadanía democrática", "ciudadanía multicultural" y "ciudadanía posnacional"; estos conceptos han surgido para entender desde una perspectiva de las democracias liberales la ciudadanía en un contexto de globalización. Dichos conceptos han sido utilizados para promover políticas públicas de inclusión como la naturalización, los derechos de las minorías, la acción afirmativa y programas de aculturación selectiva a las sociedades de destino. Sin embargo, tanto los conceptos como las políticas, se han erigido en términos sólo de los países de destino y en una menor medida se la ha prestado atención a los países de origen de la emigración. (Parra, 2003)

1.5.1 PROPUESTAS POSNACIONAL Y DE LA CIUDADANÍA TRASNACIONAL.

En un intento por llenar el vacío teórico, se han desarrollado propuestas como la *Posnacional* (Soysal, 1994) o la de la *Escuela del Trasnacionalismo* (Bauböck, Glick-Schiller, Portes, Guarnizo Mummert, Levitt, Fitzgerald).

El objeto de estudio de la propuesta posnacional, son las distintas políticas de incorporación de las democracias liberales a los inmigrantes en sociedades receptoras; desde esta perspectiva a los Estados liberales les corresponde la obligación moral de distribuir los bienes sociales, sobre todo los políticos, entre su inmigrantes, a pesar de que algunos de ellos jamás completen el proceso de naturalización.

La gran debilidad de esta propuesta es que omite por completo la otra cara de la moneda de la migración internacional, es decir la relación que entablan los Estados con sus ciudadanos en el exterior, sus emigrantes; a eso se tendría que añadir los sujetos sociales que se relacionan con el fenómeno, y que no necesariamente tienen que emigrar para ser parte del proceso.

Por lo que respecta a la *Escuela Trasnacionalista*, ésta propone un marco normativo e instrumental para estudiar los fenómenos económicos, sociales, culturales y políticos ocasionados por la migración internacional, y su repercusión en conceptos básicos de la investigación politológica como son Estado-nación, nacionalismo y ciudadanía. La diversidad de esferas en las que el individuo realiza y toma acciones, tanto en la sociedad de origen como en la de destino, es un elemento central del trasnacionalismo. (Glick-Schiller, 1992)

La principal diferencia entre la escuela transnacionalista y la propuesta posnacional, es que la primera hace una clara distinción entre la inmigración y la emigración. Según los principios liberales contemporáneos, aboga por superar las restricciones a la expatriación (derechos de salida) y por la limitación de la desnaturalización excesiva (derechos de no expulsión). (Parra, 2003)

La propuesta fundamental de la escuela de la ciudadanía transnacional es plantear principios normativos de un derecho a la migración (Bauböck, 1994), en al menos dos sentidos: en primer lugar, ningún ciudadano puede verse limitado por el Estado en su derecho a emigrar de la comunidad política; y en segundo lugar, ningún ciudadano puede verse privado por parte del Estado en su derecho de seguir perteneciendo a la comunidad política de origen.

Pese a los esfuerzos de las dos propuestas presentadas en párrafos anteriores, se evidencia un déficit considerable en la bibliografía de ciencia política si nuestro objetivo se centra en analizar la relación entre individuos que decidieron emigrar y las instituciones estatales de sus lugares de origen, es decir, argumentos de filosofía política y datos empíricos. (Parra, 2003)

Si bien los gobiernos posiblemente no estén en capacidad de controlar totalmente las poderosas fuerzas que promueven y mantienen la migración internacional, las políticas de Estado sí pueden ejercer influencia para determinar el tamaño, la composición y la orientación de los flujos migratorios. Por ello es sorprendente que en las teorías que hemos analizado, se haya puesto muy poca atención a las naciones-Estado o a sus gobiernos como agentes activos, cuyo comportamiento dan forma a los movimientos internacionales de población.

En general las teorías contemporáneas de migración internacional no consideran al Estado como un actor independiente, significativo y/o capaz de dar forma a la migración internacional. Cuando se aborda el tema del Estado, la atención se ha centrado principalmente en las naciones receptoras de migrantes; muy poco se ha dicho de los intereses y el comportamiento en las regiones de origen. Por tanto, el papel que desempeña el Estado en la iniciación y promoción (o control y prevención) de la migración internacional ha sido notablemente olvidado por los teóricos; de hecho, se le ha dedicado muy poca atención al estudio en este campo. (Durand y Massey, 2003)

Los escasos estudios que se han realizado sobre el tema, nos han demostrado que los Estados-nación han promovido políticas que impulsen la reinserción de sus nacionales en el exterior en proyectos de estatismo centralizado. Este activismo estatal se entiende en los países menos desarrollados ya que son conscientes de su dependencia del exterior y ven a la emigración a los países desarrollados como una ventaja, tanto por las remesas, las inversiones y el posible *lobby*. La designación de líderes emigrantes como embajadores honorarios, la doble nacionalidad, el derecho al voto en el exterior y el subsidio a las organizaciones de emigrantes, son muestras de las políticas estatales para sacar provecho de la emigración. (Smith y Guarnizo, 1998)

Dadas las características actuales de la migración, es de vital importancia que el ámbito gubernamental, así como el académico, visualicen a este fenómeno más allá de las percepciones tradicionalistas que de él se tienen; se requiere tomar en cuenta que la movilidad social está modificando las costumbres y los roles sociales, tanto en las sociedades receptoras, y en mayor medida en las emisoras; dichas modificaciones están arrojando nuevos actores sociales, esta redefiniendo el concepto de ciudadanía, de autoridad e incluso de poder.

El resurgimiento de una migración masiva global a finales del siglo XX y comienzos del XXI, plantea retos muy importantes a los científicos sociales. El desafío para los teóricos radica en descubrir un modelo del comportamiento de las naciones-Estado y de los actores políticos ("nuevos" y "tradicionales") para llenar así un vacío en la teoría general de la migración internacional, pues en la actualidad los teóricos carecen de una explicación adecuada de las motivaciones, intereses y comportamientos de los actores políticos, y de los nuevos actores que han sido el resultado de los procesos migratorios (es decir los ciudadanos "transnacionales") que utilizan y requieren el poder del Estado para influir en estos procesos, y de cómo afectan sus intervenciones en los resultados a nivel individual y agregado. (Durand y Massey, 2003)

Por último hay que precisar que todas las teorías desempeñan algún papel en la explicación de los patrones contemporáneos y en los procesos de migración internacional, aunque cada perspectiva puede tener mayor relevancia para explicar flujos migratorios particulares, y las diferentes explicaciones tienen un peso específico diferente en función de las distintas regiones del mundo, dependiendo de circunstancias históricas, políticas y geográficas locales.

Todas las teorías desempeñan algún papel en la explicación de los patrones contemporáneos y en los procesos de migración internacional, aunque cada perspectiva puede tener mayor relevancia para explicar flujos migratorios particulares, y las diferentes explicaciones tienen un peso específico diferente en función de las distintas regiones del mundo, dependiendo de circunstancias históricas, políticas y geográficas locales.

1.6 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA MIGRACIÓN.

Se puede concluir que una explicación teórica satisfactoria de la migración internacional tiene que contener al menos cuatro elementos:

- a) un tratamiento de las fuerzas estructurales que promueven la migración desde los países en desarrollo;
- b) una caracterización de las fuerzas estructurales que atraen migrantes hacia las naciones desarrolladas;
- c) tomar en cuenta las motivaciones, objetivos y aspiraciones de quienes responden a estas fuerzas estructurales, y
- d) considerar las estructuras sociales, económicas y culturales que surgen para conectar las áreas de origen y destino de la migración.

Cualquier explicación teórica que se apoye sólo en uno de estos elementos necesariamente será incompleta y engañosa, y proporcionará bases equivocadas para la comprensión de la migración internacional y las políticas de desarrollo que la acojan. (Durand y Massey, 2003)

Douglas Massey establece que en el nivel más abstracto, el proceso social de la migración internacional puede definirse formalmente en los términos de seis principios básicos:

1. La migración se origina históricamente en cambios estructurales que afectan las relaciones de producción en las sociedades de origen y de destino.
2. Una vez que comienza la migración internacional, las redes sociales se desarrollan para permitir que el empleo en el extranjero sea mucho más accesible a todos los sectores sociales de la comunidad de origen.

3. Mientras la migración internacional se hace más accesible, esta se incorpora a las estrategias de sobrevivencia doméstica y es utilizada durante fases específicas del ciclo vital, en momentos en que el número de dependientes está en su clímax, durante periodos de crisis económica o en momentos de fuerte avance socioeconómico.
4. La experiencia de la migración internacional afecta las motivaciones individuales, las estrategias domésticas y la organización de la comunidad de manera que incrementan la migración posterior.
5. La maduración de redes migratorias se posibilita por un constante proceso de asentamiento, en el cual los migrantes establecen lazos personales, sociales y económicos con la sociedad receptora a medida que aumenta el tiempo de estancia.
6. El funcionamiento de las redes migratorias es posible gracias a un proceso de constante retorno, durante el cual los inmigrantes temporales y recurrentes se desplazan entre las dos sociedades y los migrantes establecidos visitan o retornan a su lugar de origen. (Massey, 1991)

Estas seis proposiciones dan un marco teórico general para la comprensión de la migración internacional como un proceso de desarrollo social. Presentan un panorama general del inicio, desarrollo y perpetuación del fenómeno migratorio, independientemente de la situación geográfica, política, social, económica, temporal y cultural de las zonas donde se desarrolla este fenómeno.

CAPITULO II MIGRACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA: UNA RELACIÓN EMERGENTE

2.1 ENFOQUES BÁSICOS Y EL SIGNIFICADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Se ha evidenciado que en la reflexión del tema migratorio hay una referencia, a la necesidad de abordar la cuestión desde las políticas públicas. Esta referencia sin embargo, no ha pasado de ser nada más que una propuesta discursiva. Interesa por tanto en este proyecto de trabajo, analizar, discutir y proponer algunos planteamientos que puedan ser opciones concretas de política en esta materia (causas, efectos, actores, etc.).

El término política pública tiene su origen en la propuesta de Policy Sciences de Harold D. Lasswell, formulada en 1951. Este enfoque surge como una respuesta a la fragmentación de las Ciencias Sociales y a la necesidad imperante de que el gobierno tuviera mayor conocimiento de las decisiones públicas, así como la de articular una ciencia interdisciplinaria. (Aguilar, 2000:39)

El cuestionamiento a responder sería ¿qué es una política pública? Salazar menciona que aunque tiende a identificársele con la norma o con política económica, la política pública traduce el quehacer de las autoridades públicas al interior de la sociedad, es decir es la posición básica o curso de acción seleccionado por el gobierno para orientar las decisiones respecto a una necesidad o situación de interés público. Estos cursos de acción de la administración pública se transforman en programas gubernamentales; las políticas públicas están definidas por un orden de prioridad y permiten ver al Estado en movimiento, haciendo o dejando de hacer cosas.

En distintos círculos sociales existe una confusión entre lo que es política y políticas públicas; Eugenio Lahera menciona lo siguiente al respecto: "la política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos". (Lahera, 2004: 52)

A su vez establece que, "las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la

búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas". (Lahera, 2004: 52)

Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la "decisión" del gobierno, que opta por aplicar o por no aplicar. Dye menciona que una política pública es *aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer*, Frohock menciona que una política pública es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas. (Ruiz, 2002)

Una definición importante de lo que es política pública es la expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que concibe a la política pública como el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Si bien las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas. Los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas. Éstas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas.

Las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos. Las estructuras mismas de gobierno y los procedimientos aplicados por éstas, están influidas por las políticas públicas adoptadas por el Estado.

En la elaboración de políticas públicas, intervienen diversos actores públicos, los principales son: el gobierno como sistema de dirección y coordinación para atender la vida en común (sociedad) dentro de la vida democrática; los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura. La

Administración Pública, es el instrumento a través de la cual se obtienen los resultados que legitimen al gobierno, es decir es el gobierno en acción, en este sentido cabe destacar que cuando se gobierna se está administrando y viceversa. Contextualizando, las políticas públicas se ubican en el gobierno, y quien se encarga de traducir o cumplir con las políticas públicas, es la administración pública.

Según Roth, existen cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: percepción de problemas, definición de objetivos, un proceso e implicación del gobierno, de ahí que *"una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático"* (Roth, 2002: 26). Dicho proceso implica un marco de procedimientos e influencias de diversos actores que ponen en entredicho el considerar a la política pública como una decisión aislada. (Parra, 2003)

Resultado de las tendencias de adelgazamiento del Estado, y de una intervención mínima por parte de éste en múltiples actividades, hoy en día la administración pública no va a intervenir en aquellas diligencias que los grupos de ciudadanos puedan hacer por sí mismos. En mucho la política pública es la estrategia de acción colectiva que permite a una sociedad recorrer las fronteras de lo socialmente posible, al remover progresivamente obstáculos y ataduras del pensar y del hacer social.

El carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico. Lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia; es lo público como intersección. Estamos, por tanto, en el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano. (Cabrero, 2000) Las políticas públicas son entonces, de interés, tanto para el Estado como para toda la sociedad. El origen y desarrollo de ellas se caracteriza por la complementariedad y transversalidad entre ambas esferas.

Si entendemos la definición de la política pública respaldada por un corpus teórico o filosofía que orienta la acción y que, al mismo tiempo, entrega señales para establecer alianzas, acuerdos y caminos, es indudable que la formulación de políticas, es resultado de un intercambio de opiniones, rondas de diálogo, negociaciones, acuerdos y compromisos donde participan diferentes actores y tratan de compatibilizar intereses diversos. (Podesta, 2001)

Pese a esta tendencia de considerar que en la integración de una política pública se presenta una corresponsabilidad gobierno-sociedad civil, Podesta Arzubaga expone que en el origen de las políticas públicas existe un divorcio y/o lejanía entre quienes diseñan la política, respecto a quienes pueden ser beneficiarios. Al tenor de lo antes señalado, se entiende que actualmente, el origen de las políticas debe asociarse al interés de grupos parlamentarios, grupos o partidos políticos, al ejecutivo con sus dependencias sectoriales, agrupaciones de intelectuales, asociaciones empresariales, etc. Es decir, se origina en las presiones que actores e instituciones con algún tipo de influencia y cuya posición está en el centro de la constelación del poder, es decir, en un principio las políticas públicas no son asumidas por los ciudadanos como algo propio, que los interpele y los motive a la acción ya que, generalmente, las políticas públicas hacen caso omiso de las diferenciaciones regionales. En esta situación, es esencial considerar que la formulación de una política no puede interpelar a los ciudadanos de algún país de una misma manera, los problemas pueden tener, incluso, la misma dimensión cuantitativa, pero sin embargo, cualitativa, estructural e históricamente ser muy diferentes. Si hay una política pública que habla a todos los ciudadanos por igual, expresará un déficit en la propuesta del mensaje y, en consecuencia, surgirán problemas de legitimidad de los ciudadanos respecto a esa política. (Podesta, 2001) En este contexto cabe señalar que algunos teóricos como Eugenio Lahera, han desarrollado el concepto de política pública de excelencia, la cual debe de cumplir algunas características particulares.

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Cuadro No. 1 Características de una política pública de excelencia

- 1 Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)
- 2 Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
- 3 Factores para una evaluación de costo-beneficio social
- 4 Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
- 5 Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)
- 6 De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
- 7 Oportunidad política
- 8 Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
- 9 Claridad de objetivos
- 10 Funcionalidad de los instrumentos
- 11 Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Fuente: CIPE (1996): Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*, Washington

Cabe destacar que no toda política de gobierno es política pública, pues existe un curso de acción que implementa la administración pública, que es conocida como política gubernamental; ésta es definida, diseñada, ejecutada y evaluada desde el gobierno. Objetivos y medidas específicas son precisamente lo que definen las políticas gubernamentales. Una política gubernamental se da de arriba hacia abajo, es decir, el gobierno decide cuales son las acciones que va a realizar o dejar de hacer para solucionar algún problema que se haya generado en la sociedad; en esta toma de decisiones no interviene ningún sector de la sociedad (llámese grupos de presión, ciudadanía, empresarios, etc.).

En la hechura de una política gubernamental intervienen generalmente los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) teniendo preponderancia en la elaboración los dos primeros, además de que en una política gubernamental deben de intervenir los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), los cuales deben trabajar coordinadamente para una implementación efectiva. En una política gubernamental debe de existir coordinación entre las diversas dependencias de la administración pública que tengan entre sus funciones y/o atribuciones solventar el problema para el cual fue diseñada la política gubernamental.

Cuando las condiciones requeridas para desarrollar una política pública o una política gubernamental no se cumplen, se considera que la administración pública está implementando lo que se denomina acciones de gobierno, que se encargaran de regular algunos de los conflictos generados en el seno de la sociedad.

2.2 CONDICIONES PARA QUE EXISTAN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Aguilar establece que las políticas públicas deben tener una amplia participación ciudadana, a través de una permanente fiscalización del público sobre el quehacer gubernamental, en una

suerte de democracia participativa que ponga coto al estatismo ineficaz y derrochador. Es así que para poder considerar a una política pública como tal, ésta debe de cumplir con ciertos términos que a continuación se mencionan. (Aguilar, 2000)

No hay políticas públicas sin participación ciudadana, esta afirmación la explica Rodolfo Canto Sáenz de la siguiente manera: la participación directa de los ciudadanos en el diseño y la implementación de políticas públicas tiende a ser vista y presentada como el modelo que deben seguir las sociedades abiertas, plurales y democráticas. (Canto, 2000)

No hay políticas públicas sin la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, pues existe una creciente interdependencia entre la esfera pública y la privada; así que para que existan las políticas públicas será la interacción entre las diversas clases, grupos e individuos sociales quienes determinaran la elección de políticas a desarrollar por parte de las instituciones estatales.

Esta corresponsabilidad entre gobierno y sociedad debe de quedar patente en los quehaceres correspondientes a cada sector; por un lado, la ciudadanía debe ser responsable al actuar en las instancias correspondientes al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, ejerciendo sus derechos y asumiendo sus obligaciones, contribuyendo a crear condiciones para que prevalezcan relaciones de respeto y cercanía con la autoridad. Por el otro lado, el Estado a través de la Administración Pública, debe identificar la problemática social, conciliar los intereses divergentes de los ciudadanos o grupos interesados en la problemática, determinar previa consulta ciudadana cuáles son los cursos de acción a emprender, así como la ejecución de éstos para solucionar de forma eficaz y eficiente la problemática existente.

No hay políticas públicas si no se ajusta a la consulta, a los ciudadanos o grupos interesados. Como se ha descrito anteriormente, si no existe una participación ciudadana estaríamos ante la presencia de políticas gubernamentales, pues para que una política pública se considere como tal, es necesaria la consulta de ciudadanos y grupos de presión para que intervengan en la formulación, implementación y evaluación de ella.

2.3 EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

Un gobierno constituido, la institucionalidad como parte del contexto de la política pública, significa la capacidad para definir reglas, procedimientos y operaciones para atender y

solucionar con efectividad las múltiples demandas de la sociedad. Las fallas en la institucionalidad repercuten directamente en el desprestigio de la propia política pública, y crean un ambiente de irritación e inconformidad que disminuye el capital político de los Estados, que es la gobernabilidad. (Uvalle, 2004) Ahora bien, en la elaboración de las políticas públicas intervienen tanto instituciones como individuos.

Normas e instituciones, las instituciones son reglas del juego político, que intervienen de un modo decisivo en la estructura de incentivos que encaran los agentes; por ello determinan en alto grado los resultados de las políticas públicas. (Arias y Caballero, 2003) Tomando en cuenta que las políticas públicas se encuentran dentro de un importante entramado institucional, es pertinente contextualizarlas dentro de él, es decir en el ámbito de la administración pública, la cual se considera como un sistema de dirección e implementación de políticas públicas que tienen a su cargo el destino colectivo de personas, familias y grupos; todo esto dentro de un compromiso de desenvolverse con apego a la legalidad y constitucionalidad. (Uvalle, 2004) En conclusión, las instituciones son las que instrumentaran y crearan la estructura necesaria para llevar a cabo la implementación de las políticas.

Obtención de resultados, el objetivo de las políticas públicas consiste en lograr que las acciones a desarrollar se orienten al logro de metas relacionadas con la seguridad de las personas y sus bienes; el desenvolvimiento pleno de las capacidades individuales y sociales, así como la búsqueda de horizontes cuyo objetivo último es garantizar las condiciones fundamentales de vida a favor de la calidad irrenunciable que se relaciona con el bienestar y el desarrollo material de la sociedad civil. Es decir las políticas públicas deben generar un impacto multiplicador en los distintos ámbitos del quehacer social y político.

2.4 ETAPAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

Peter DeLeon y Garry D. Brewer establecen que la política pública está conformada por seis fases, que son: *iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación*. Esta clasificación es solamente una de las diversas proposiciones que existen en torno a las etapas de las políticas públicas, no obstante todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en sostener que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más

o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido. (Aguilar, 2000)

Como ya se planteo con anterioridad, la aplicación de una política pública responde a las necesidades de un grupo o de una serie de grupos de la sociedad; estos grupos trataran de ejercer presión sobre el gobierno con la finalidad de que sus demandas sean escuchadas, y consientes de que la capacidad de respuesta del gobierno no es lo suficientemente amplia para responder a todas las demandas, estas agrupaciones intentaran por todos los medios posibles que sus peticiones entren en la agenda pública. Al respecto, a continuación trataremos de responder a los siguientes cuestionamientos ¿qué es la agenda pública y cuál es su importancia en las distintas fases de la política pública?

2.4.1 EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA DE GOBIERNO.

No todas las demandas que produce la sociedad logran penetrar en el régimen político, ni mucho menos pasan a ser políticas públicas, pues existen innumerables problemas, provenientes de muchos puntos del Estado, con situaciones y causas heterogéneas, que afectan a un mayor o menor número de personas y fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución. Algunos problemas son de interés general, otros son de interés particular, otros tantos son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados. (Aguilar, 2000)

Los individuos y sus organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos generales de interés y utilidad para todo el conjunto del Estado. Existe entonces una agenda de los ciudadanos, que puede preceder y determinar la agenda de gobierno o inducir las preocupaciones y prioridades gubernamentales; la agenda de los ciudadanos puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado, las coincidencias o desavenencias entre ambas agendas son propias de la dinámica de las relaciones entre la sociedad y el Estado.

Es necesario tomar en cuenta que no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, es decir parte de la "agenda de gobierno"; para formar parte de dicha agenda se requiere que se presenten ciertas circunstancias, motivos, momentos, razones, que la cuestión en turno sea

problemática ahora o potencialmente, dichas condiciones originan que se plantee la necesidad de actuar sobre ella. De crear una política frente a ella.

La manera cómo se elabora la agenda de gobierno, reviste fundamental importancia política y administrativa; políticamente, expresa la vitalidad o el abandono de la vida pública en un sistema dado; administrativamente la formulación de la agenda es la más importante de las decisiones de un gobierno en lo que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades pues es este el momento en que el gobierno decide si actuará o no sobre un determinado asunto.

Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. La agenda de gobierno está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas han escogido respecto de las cuales se sienten obligados a actuar. Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas.

La formación de agenda de gobierno, deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, es decir, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política.

Aquí cabe preguntarnos, ¿por qué cierto tipo de demandas son los que logran penetrar al régimen político y se convierten en políticas públicas, por qué unas entran a la agenda y otras no? La respuesta no es sencilla y no está todavía clara, pero en su mayoría los expertos en la materia han coincidido en que se debe a la idea de distribución del poder en la sociedad; además existen estudios empíricos que tratan de agregar otros elementos como las *crisis* o *amenazas*, cuestiones que tengan *componentes emotivos*, de *interés humano*, si afectan a un amplio *número de personas*, si tienen que ver con el *poder y la legitimidad* en la sociedad. En fin, las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. (Caminal, 1996)

Luego entonces, por agenda de gobierno suele entenderse el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como

objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.

En conclusión la agenda de gobierno es aquel conjunto de necesidades y demandas (problemas) que no pudiendo ser solventados en la esfera de lo privado llegan a la esfera gubernamental. Considerando que el gobierno no tiene la capacidad de absorber todos los problemas (sólo los atiende si tiene tiempo, si cuenta con los recursos, si son prioritarios), la agenda de gobierno se conforma de acuerdo con las disponibilidades del gobierno y de la presión ejercida por los diversos grupos sociales. Una vez que ha quedado establecida la agenda de gobierno, la administración pública está en condiciones de iniciar el proceso de una política pública para solucionar los problemas que se hayan detectado como prioritarios. Como hemos mencionado anteriormente una política pública se encuentra dividida en distintas fases, las cuales describiremos brevemente a continuación.

2.4.2 INICIACIÓN

Los problemas de la política son construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad. Dado que los problemas se pueden explicar de muchas maneras un punto medular de la fase de iniciación de las políticas públicas será como se definirán, pues el planteamiento del problema no tiene únicamente la función de estructurar y encuadrar la elecciones posteriores de la política, también sirven para firmar una concepción particular de la realidad. (Aguilar, 2000)

La definición del problema se realiza de acuerdo al número, la fuerza e intensidad de los demandantes y los participantes en la toma de decisiones, de acuerdo con la complejidad y conflictualidad de la cuestión, de acuerdo con la información, conocimiento, tecnología y tiempo que disponen; además en base a lo anterior se establecen los objetivos a lograr al enfrentar una situación problemática, se diseñan los instrumentos y programas de aborde, se identifican sus operadores, comunicadores y aliados.

El establecimiento de objetivos amplios a menudo estimula y guía las contribuciones que otros pueden y deben hacer para que la política pública consiga su propósito. Si la misión establecida expresa un valor o un propósito que la comunidad defiende, entonces la comunidad se sentirá inclinada a apoyar al gobierno en el diseño e implementación de la política. Para que los propósitos atraigan el apoyo y el esfuerzo de otros, deben parecer firmes y sólidos. Para

conseguirlo, los objetivos deben estar enraizados en la realidad política y administrativa de una determinada situación. (Podesta, 2001)

Una vez que se ha considerado el contexto en el que se desarrollará la política pública, es importante plantear un diseño innovador de opciones. Por diseño innovador de opciones, nos referimos a "opciones de política", o "cursos de acción" alternativos, o las diferentes "estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema". En esta etapa es necesario que los actores que participan en la elaboración de la política pública tengan una visión muy comprehensiva, muy general; con la intención de que se realice una lista de todas las alternativas que podrían resolver la cuestión que se está tratando.

Para diseñar opciones que sean innovadoras es necesario que se discutan las diversas alternativas que tengan en mente los actores participantes, pues es probable que una de ellas sea una alternativa renovadora. Cabe destacar que una opción es no emprender ninguna acción, dejar que las tendencias continúen su curso. Sin embargo, en muchos casos, la opción de "dejar que las tendencias actuales continúen no es una opción factible y por lo tanto debe desecharse". (Bardach, 1998: 34)

2.4.3 ESTIMACIÓN

En la fase de estimación de la política pública es conveniente considerar los siguientes elementos:

Realizar una fundamentación general, consistente en la elaboración de un diagnóstico del problema que se piensa atacar, con la finalidad de tener conocimientos previos para la elaboración de la política. Es decir conocer el contexto en que se va a aplicar la política. La fundamentación general de la política pública debe estar respaldada en información cuantitativa y cualitativa adecuada, que debe provenir de las más diversas fuentes. Los participantes en la elaboración de una política pública tienen la necesidad de contar con información histórica respecto a intentos previos o similares que se hayan ejecutado; además, de disponer de información sobre los indicadores macroeconómicos y sociales que contextualizan la política y que pueden alterar su desempeño o desviarla de sus objetivos, por último, se debe tener la suficiente información de la población objetivo que se pretende alcanzar (por sexo, edad, nivel educacional, ingreso económico, sector residencial, acceso a beneficios sociales, etc.). Esta información debe respaldar adecuadamente la definición del problema o el motivo de la política.

Posteriormente debe establecerse una estimación de costos y propuestas de financiamiento, con la idea de conocer cuánto va a costar la política; en la estimación de costos se identifican los recursos financieros y su disponibilidad y de donde se van a obtener éstos para implementarla. También hay que considerar los recursos tanto tecnológicos como administrativos, de organización operativa, gasto, etc. que pueden ser de utilidad para la planeación y consecuente implementación de nuestra política. Esto nos ayuda para saber que tan viable es o no el proyecto.

Las restricciones de una decisión van más allá de la escasez de recursos públicos, incluyen también limitaciones constitucionales y reglamentarias, condicionamientos políticos provenientes de adversas correlaciones de fuerza o reticencias e inercias administrativas.

Un análisis competente de factibilidad busca identificar las restricciones presentes y virtuales, distinguir las de los obstáculos ficticios, evaluar su importancia para las diferentes estrategias de implementación y estimar los costos y beneficios que se seguirían de removerlas, sin olvidar que las restricciones no son magnitudes absolutas e inmutables.

Después de establecer la estimación de costos, se procede a elaborar los rudimentos de evaluación de costos y beneficios, en donde interviene el concepto de equidad; aquí se establece que los costos de la implementación de la política deben de ser igual para todos los beneficiarios; esto permitirá conocer a quien beneficiara y cuál será el impacto de la política.

En ausencia de un cálculo cierto de las consecuencias que desatarán las decisiones, lo realmente racional para un gobierno es corregir limitada y sucesivamente sus pasadas decisiones incorrectas, así como fortalecer y generalizar sus pasos exitosos. El mecanismo autocorrectivo de las democracias pluralistas y competitivas se plasma en este estilo gradual e incansable de reelaborar las políticas. El incrementalismo es, en el fondo, una estrategia de aprendizaje colectivo en la solución de los problemas públicos. (Lindblom, 1991)

Por último en esta fase se establece el anteproyecto de la política pública, con sus objetivos, participantes en la implementación, además de los recursos necesarios para ponerla a funcionar; se plantea cual será la población objetivo, las acciones a seguir para solucionarle los problemas a esa población objetivo, así como el impacto que tendrá la política pública.

Finalmente se establecen los criterios, indicadores e índices con los que se evaluará la eficacia, eficiencia y efectividad de la política pública.

2.4.4 SELECCIÓN.

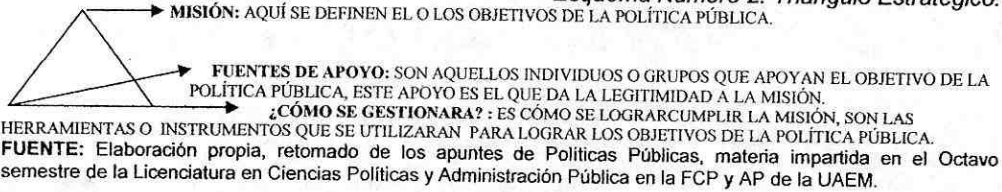
La fase de selección, como parte integral de lo que podríamos llamar formulación de políticas públicas, es un proceso interactivo que permite ejercer efectivamente la democracia participativa y protagónica y la contraloría social a través del seguimiento de los indicadores de desempeño de los programas y proyectos que de ella se derivan.

Hay dos elementos que son relevantes en la selección de una política pública. Por una parte, para que exista identificación del ciudadano con la política, ésta tiene que estar ubicada en una perspectiva de resolución o satisfacción de problemas que afectan a toda la población, es decir, los beneficiarios deben visualizar en esa política un esfuerzo serio por acercar los ámbitos del Estado y de la sociedad civil.

En seguida, en la formulación de políticas debe existir una fase asociada a la difusión, cuyo objetivo sea vincular al Estado con los ciudadanos en una dimensión no sólo racional, sino también afectiva. En consecuencia, sólo si se genera un programa de difusión orientado a las personas, que reconozca sus necesidades, hábitos, identidades, símbolos y significados propios, así como su entorno y que aluda a sus capacidades y falencias, podremos hablar que una política se legitima en la población, y es asumida y encarnada por los ciudadanos. (Podesta, 2001)

En la fase de selección, se identifican los programas, proyectos o acciones que directa o indirectamente forman parte de la política; y los recursos humanos involucrados en el trabajo de terreno; el proceso de selección nos permite además no perdernos en un bagaje inmenso de información y posibles soluciones. Es en la fase de selección en donde se establecen la misión, fuentes de apoyo y la forma en que se lograra cumplir el cometido de la política pública. Esto se puede observar nítidamente en el esquema número 2.

Esquema Número 2. Triangulo Estratégico.



Para desarrollar la política pública seleccionada, se deben alinear de manera coherente los elementos descritos en el esquema, satisfaciendo tres pruebas. Primero, la política pública debe ser valiosa en términos sustantivos, es decir, que la política pública genere valor a un coste bajo en términos monetarios y de autoridad; en segundo lugar, la política pública debe ser legítima y políticamente sostenible. Es decir debe de ser capaz de atraer continuamente tanto autoridad, como dinero del entorno político autorizador; y en tercer lugar debe ser operativa y administrativamente viable, es decir, que las actividades autorizadas pueden realizarse a través de la organización existente con la ayuda de otras que pueden ser inducidas a contribuir al objetivo.

Considerando que la solución de los problemas puede tener diversas caras, diversas formas de solución y no solo una, es oportuno considerar la mayor parte de las opciones y al analizarlas objetivamente descartar e ir seleccionando las más viables. En general podríamos definir a la selección como una fase en la cual, en base a un análisis de viabilidad y factibilidad de las diversas opciones de política pública se escoge a la que cumple con el perfil apropiado para afrontar la problemática que se pretende solucionar.

2.4.5 IMPLEMENTACIÓN.

No es fácil poner en marcha una política pública ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que esté dada. La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir una falla de la administración pública y tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social.

Para la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la implementación de las políticas es una tarea exigente y por tal razón merece cuidadosa atención y enfoques sistemáticos. La capacidad de implementación es frecuentemente un recurso escaso en el sector público. Sin una implementación adecuada, aún las políticas mejor diseñadas carecen de valor.

En la etapa de implementación se considera, tal y como lo sugiere la técnica de la planeación, el desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para poner en práctica las decisiones, esto permite reducir la incertidumbre que prevalece al ejecutar las decisiones sin un plan previo de implementación. En sistemas de democracia plural, esta fase se caracteriza por incorporar una red diversificada de agencias ejecutoras, diversas en la medida que corresponden a diferentes niveles de gobierno y en la medida en que incluyen muy frecuentemente agencias no gubernamentales. (Cabrero, 2000)

Para la FAO el gobierno federal, implementa las políticas públicas a través de cinco formas: nueva legislación, decisiones y decretos administrativos, proyectos de inversión (gastos en cuenta de capital), programas (gastos en cuenta corriente) y ejecución voluntaria a cargo del sector privado y la sociedad civil. La implementación es una tarea compleja que requiere convicción, consenso y coordinación. Los planes operativos y el monitoreo son componentes esenciales para el éxito de la implementación.

La implementación de una política pública es realmente laboriosa, sin embargo, lo más difícil es lograr que la gente quiera participar en el proyecto, para ello hay que explicarles primero lo que es una política pública, de qué manera participarían, cuáles serían sus beneficios, y dependiendo el tipo de política que se implemente, cuál sería el porcentaje de éxito o fracaso, pero lo más importante y difícil de lograr es que la gente tenga confianza en el gobierno y para lograr eso, el gobierno tiene que trabajar mucho. (Podesta, 2001)

Uno de los problemas que enfrenta la implementación de una política pública es que en algunos casos, ciertos marcos institucionales no facilitan el intercambio político ya que no reducen los costos de transacción y producen políticas públicas de poca calidad con altos costos en rigidez e inestabilidad. En concreto, si el entorno institucional no favorece el acuerdo y el cumplimiento de intercambios intertemporales políticos eficientes, cabe esperar que las políticas públicas se caractericen por la búsqueda de beneficios de corto plazo, por reglas, procedimientos y estructuras inflexibles, por la inviabilidad de reformas políticas deseables y subinversión en capacidades (Arias y Caballero, 2003)

Para Cabrero en cambio, el problema fundamental de la implementación de políticas es la coordinación, el direccionamiento de la política. Evidentemente, dada la diversidad de agencias

- algunas fuera de la esfera gubernamental - las desviaciones en la orientación de las políticas pueden darse con facilidad. (Cabrero, 2000)

2.4.6 EVALUACIÓN.

Los resultados de la acción gubernamental son producto de las capacidades administrativas que el Estado desarrolla para favorecer las ventajas compartidas a que tienen derecho las personas civiles y los grupos ciudadanos. Toda acción gubernamental tiene impacto positivo o negativo en la sociedad, dado que es inevitable el reacomodo de las posiciones sociales, económicas y políticas que se derivan con la aplicación de políticas públicas. Y el único modo de conocer y destacar el impacto de los resultados finales de una política pública, es la evaluación.

Si las políticas públicas son herramientas creadas para atender y resolver problemas, así como conseguir resultados efectivos en favor del bien común, no hay duda que las tareas de evaluación son fundamentales para contrastar intenciones definidas con resultados obtenidos. (Uvalle, 2004) En consecuencia la evaluación es una tarea que orienta y esclarece con base en información viva y confiable, el desempeño de una política pública. La información que se genera con la evaluación es relevante para puntualizar aciertos, conocer errores, destacar deficiencias e identificar fallas de operación. La evaluación es un ejercicio que se orienta a reconocer capacidades acreditadas, o bien, a localizar los errores y fallas que deben eliminarse.

La evaluación no concluye al ubicar la relación de los insumos con los productos que es propia de los esquemas administrativistas tradicionales, sino que su eficacia depende de la valoración que se realiza sobre la calidad operativa de las políticas públicas. El núcleo para la evaluación de las políticas públicas es la relación entre los valores y los hechos, porque son los elementos fundamentales que dan la legitimidad que las acredita como instrumento gubernamental necesario, útil e imprescindible para la vida productiva de la sociedad.

En esta perspectiva, los valores son los distintos compromisos que la política pública generó entre sus posibles beneficiarios, es decir las políticas públicas generan un compromiso de la autoridad ante la colectividad organizada. Los hechos son los resultados finales que un gobierno consigue a través de una política pública, y que se traducen de manera inevitable en mayor o menor calidad de vida, en avances modestos o en logros significativos; en la disminución efectiva de la exclusión social o en el aumento de la misma, etc.

Cuando los hechos están distantes de los valores ofrecidos (es decir los compromisos de la política pública) se está posiblemente ante alguno de los siguientes escenarios: exceso de oferta de gobierno y una baja capacidad instalada para cumplir; la falta de pericia ante contingencias que modifican drásticamente los objetivos iniciales; los errores de diseño e implementación en las políticas públicas; la injustificada pretensión de que el gobierno haga todo, sin considerar los esfuerzos e iniciativas de la sociedad civil y/o la omisión de que los recursos del gobierno son escasos.

La evaluación de las políticas públicas no debe considerarse un ejercicio reservado exclusivamente para los expertos de la administración pública, pues cabe destacar que aunque la evaluación gubernamental es importante, no deja de ser una valoración de casa, es decir, de especialistas que asumen la postura de juez y parte. Se pierde así la objetividad e imparcialidad que corresponde a los gobiernos responsables. Así pues como complemento de la evaluación gubernamental, se encuentra la evaluación pública, procedimiento en el que se valora la eficacia de las políticas, la consistencia de las instituciones administrativas, la reformulación de las políticas, la decisión sobre continuar o terminar la vigencia de los programas y la visualización de cómo es factible introducir un sistema de mejoramiento para que la política tenga mayores rendimientos y elementos más consistentes de respuesta.

Además de esta separación entre evaluación gubernamental y evaluación pública, existe una clasificación más de la valoración de las políticas públicas, esta es evaluación *ex-ant* y *ex-post*. La primera se refiere al universo que reúne de manera efectiva, los medios, condiciones, responsables tiempos que se tienen para dar inicio a las tareas que hacen factible la valoración de los hechos y situaciones en el futuro. La segunda se relaciona con la valoración de la calidad, eficacia, eficiencia y efectividad de la política pública. Esta evaluación es postdecisional, es decir se refiere al impacto de las políticas públicas en el público ciudadano, que resulta o no favorecido con ellas.

Al igual que en las fase de formulación o diseño de la política pública, en la evaluación, la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad civil cobra mayor importancia, pues en esta fase, quién evalúa y qué se evaluará son aspectos esenciales para destacar. El grado de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno es mayor en la fase de evaluación, pues es

precisamente en esta etapa que los ciudadanos tienen la oportunidad de intervenir directamente en la valoración de las políticas y programas de los cuales son los beneficiarios directos.

La mejor manera de evaluar una política pública es indagando varias cosas: primero, si se generó acercamiento entre Estado y sociedad civil, y habría que preguntarse:

1. ¿Qué tanto es el acercamiento entre los niveles de lo colectivo y lo individual?;
2. ¿En qué orden de cosas se expresa ese acercamiento?;
3. Si el Estado logró los objetivos que se había fijado respecto a los ciudadanos, es decir, si el proceso de toma de decisiones, las prioridades, la asignación de recursos financieros, las alianzas y acuerdos, así como la información traspasada se alcanzó;
4. Por último, también nos debe interesar si la sociedad civil reconoce que sus expectativas, demandas y problemas han sido resueltos o están en vías de resolverse. (Podesta, 2001)

Entonces podríamos considerar la evaluación como un ejercicio técnico, institucional, público y político que reclama el trabajo de deliberación y argumentación para construir los acuerdos que definan tanto la agenda de criterios, como los objetivos, procedimientos, tiempos y productos esperados. La evaluación debe entenderse como un conjunto articulado de decisiones y acciones que tienen como objetivo descubrir, categorizar y argumentar los aciertos o los errores cometidos en el diseño e implementación de una política pública, destacando su impacto (positivo o negativo), producido en la estructura básica de la sociedad.

La importancia fundamental de la evaluación de las políticas públicas radica en la posibilidad de aprender de las experiencias institucionales generadas, considerando su contexto espacial y temporal. La evaluación conjugada con una combinación de conocimiento, pericias, estilos y trabajo cooperativo, cuya premisa es el método del ensayo y error, posibilitan la corrección y mejoramiento de los programas públicos, con una intervención conjugada de autoridades y grupos ciudadanos. (Uvalle, 2004)

2.4.7 TERMINACIÓN.

Una vez que se ha implementado y evaluado la política pública, se está ante la fase de terminación de la misma; el proceso de evaluación ha mostrado ya los errores y aciertos del

diseño y la puesta en marcha de la política pública, con lo que se conoce ya el impacto generado en la población objetivo, y se ha definido si el programa aplicado es eficiente o no. Ante esta perspectiva, en la fase de terminación se realiza un nuevo diagnóstico, con la idea de conocer cuáles serían los costos, beneficios o inconvenientes que se generarían con la conclusión de la política pública, o al menos con la reducción de las actividades.

En la fase de terminación de la política pública se plantea la factibilidad de modificarla, al respecto, la modificación de la decisión tomada es una posibilidad que no debe descartarse. Es mejor retractarse a tiempo, que persistir en una idea equivocada solo para evitar la crítica que pudiese darse o reconocer un error. (Martínez, 1998)

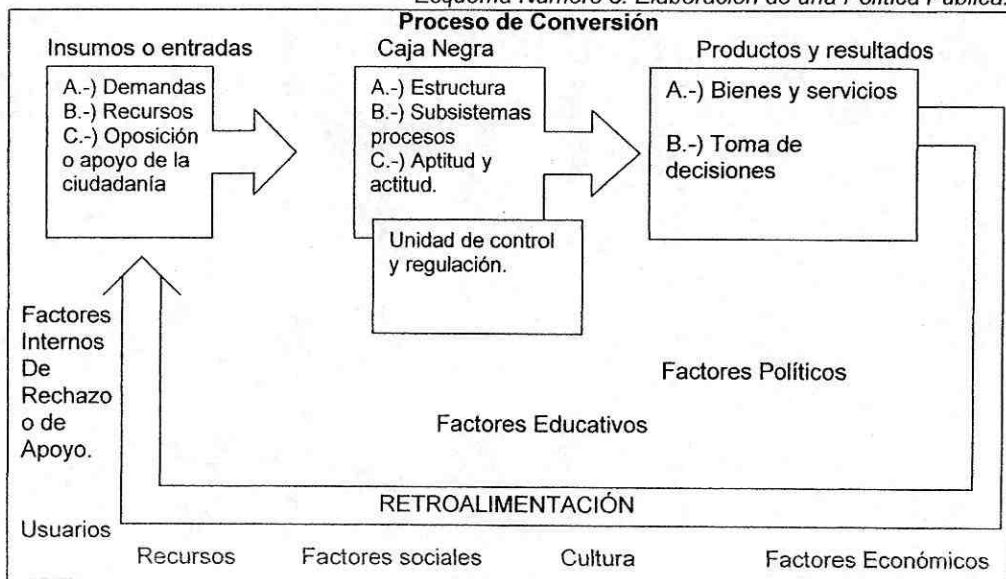
En esta fase la importancia de los ciudadanos es fundamental, pues si lo que ellos demandan es lo que la política pública genera, el gobierno pueden estar tranquilo. Si, por el contrario, existen importantes desajustes entre lo que los ciudadanos desean y lo que las políticas públicas proveen, entonces la administración pública debe realinear a la política pública en sus objetivos y reorientarla en su diseño e implementación.

Los realineamientos de una política no son algo extraño, ya que una política no es una decisión inédita, forma parte de una historia de decisiones, de la que se conocen los logros y fracasos de sus operaciones e intentos. "una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones". Cualquier política a decidir en un momento dado tiene precedentes cognoscitivos, memorias y experiencias. Cuenta con un conocimiento que le permite saber cuáles acciones produjeron cuales consecuencias en cuales circunstancias. (Lindblom, 1991)

Es bien sabido que al ser la política pública un proceso socio-político, no tiene un principio ni un final claramente definido, y que al ser una respuesta a cierta necesidad generada dentro de la sociedad, tiene que presentar cambios directamente proporcionales a las transformaciones que sufra la colectividad involucrada en el proyecto. Además considerando que la implementación de una política pública puede ser ineficiente en la solución del problema al que iba dirigida, que su terminación genere un conflicto entre las partes interesadas o incluso que haya sido la causa de nuevos problemas en el ámbito societal, es prioritario especificar cuáles son las dificultades

ocasionadas con la política pública para que sirvan como parte del diagnóstico de una nueva política pública que trate de solventar los nuevos inconvenientes.

Esquema Número 3. Elaboración de una Política Pública.



FUENTE: Elaboración propia, tomada de los apuntes de Teoría General de Sistemas, materia impartida en el Quinto semestre de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

2.5 CATEGORÍAS FUNCIONALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Son diversas las clasificaciones que se hacen de las políticas, sin embargo la aportada por Lowi, nos permite dimensionarlas desde la perspectiva del impacto de costo beneficio que los diversos grupos de interés esperan de ella. Clasificación muy extendida y conocida:

Distributivas: Son propugnadas por pequeños grupos de interés bien organizados; sus principales activistas son individuos y empresas, que generalmente no tienen nada en común. En este tipo de políticas, el conflicto se individualiza, proporcionando una base firme para coaliciones estables. No existe una base para distinguir entre protegidos y desprotegidos. El congreso otorga una protección limitada a todos los intereses suficientemente fuertes, repartiendo recursos en pequeñas unidades independientes. Este tipo de políticas son ampliamente desagregables, pues como ya se mencionó se dirigen a pequeños grupos o individuos. En esta categoría de política los beneficiados no se enfrentan directamente a los perjudicados. En cuanto a la arena de poder es manejada la política por las comisiones del congreso.

Regulatorias: Este tipo de políticas involucra una decisión directa sobre quién será afectado y quien beneficiado en el corto plazo. Se desagrega por sectores, pues la política es el resultado de la interacción conflictiva entre los grupos, llegando a acuerdos a través de coaliciones, las cuales se modifican a medida que cambian los intereses de los grupos; esta tendencia a formar coaliciones ha propiciado que la política pública no sea impuesta por una sola elite. Este tipo de política por su propia conformación es muy inestable en cuanto a los fines. En cuanto a la arena de poder, esta política es manejada por el congreso.

Redistributivas: En este tipo de políticas se incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos y, por consiguiente, las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. Las políticas públicas redistributivas no buscan el uso de la propiedad, sino la propiedad misma. El factor determinante en esta categoría, son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser, incidiendo en la división de "clases", activando esos intereses. Esto propicia que se presente una amplia gama de intereses organizados. Las negociaciones en las políticas redistributivas son necesarias para reforzar o suavizar el impacto de la redistribución. La toma de decisiones se da fuera del congreso. Las políticas públicas redistributivas se consideran lo más cercano al concepto marxista de clase social, ya que aquí se diferencia claramente a los desposeídos y a los poseedores, a la burguesía y al proletariado. Los fines en esta política son muy estables y homogéneos. En cuanto a la arena de poder, está dirigida la política por el ejecutivo. (Lowi, 2000)

Considerando el corpus teórico expuesto, se podría suponer que las políticas públicas de atención a migrantes, en este caso en México, se adscriben a la categoría de políticas *Redistributivas*, pues se dirigen a una amplia categoría social, en donde las decisiones individuales se interrelacionan; además los objetivos de las políticas públicas dirigidos a los migrantes y sus familias son estables y homogéneos (en mayor o menor medida).

2.6 LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO.

Hasta el momento hemos desarrollado de forma muy general todo lo referente a una política pública, desde el concepto, su proceso de elaboración, que actores participan en ella y la tipología más aceptada; sin embargo es pertinente establecer que todos los supuestos presentados provienen de la tradición estadounidense de elaboración de políticas públicas, y como menciona Cabrero, al moverse a otro tipo de realidades con una connotación cultural y

política diferente, no está claro hasta donde sigue siendo válida la matriz de análisis de políticas públicas inicialmente descrita. En otros contextos también se encuentra una dinámica de funcionamiento por políticas; sin embargo, en muchos de los casos se trata de políticas más gubernamentales que públicas. (Cabrero, 2000)

Así, a pesar de lo que ha establecido Cabrero, esto no significa que las políticas implementadas por el gobierno mexicano para resolver o regular los conflictos o demandas de la sociedad, provengan de un régimen autoritario, sino sólo de otro tipo de democracia, con otros códigos, con otras tradiciones, con otras referencias simbólicas.

En México la implementación de políticas públicas se ha convertido en una referencia obligada, aunque a través de los años ha surgido una especie de frustración por el hecho de que el proceso de las políticas públicas no es como "debería ser", es decir como los textos básicos de la disciplina lo suponen. El modelo de políticas públicas ha sido importado por los países usuarios como una "caja de herramientas", sin contemplar que en su interior hay un gran contenido valorativo y simbólico, producto de una historia política diferente. (Cabrero, 2000)

Partiendo de esa historia política diferente, aunada a realidades inconmensurables es evidente que el modelo de políticas públicas es distinto en México al aplicado en otras latitudes. Esto lo podemos observar en fases tan importantes de la política pública, como los son la formación de la agenda, la formulación de la política, la implementación y la evaluación de ella.

Los teóricos de las políticas públicas nos plantean que la conformación de la agenda de gobierno, requiere de un aparato gubernamental con un alto grado de *permeabilidad*, es decir un aparato que se abra a la opinión pública, a las demandas ciudadanas, a la inclusión de amplias redes de actores y agencias no gubernamentales en el desarrollo de una política; de un mecanismo que a su interior establezca buenas relaciones intergubernamentales e intragubernamentales. En un contexto de este tipo, la formación de la agenda y la definición de problemas dan lugar a un intenso juego de agentes participantes.

En cambio en México la composición de la agenda está marcada por un aparato gubernamental que es *impermeable* a la participación ciudadana, ya que las propias instituciones no fueron diseñadas para ser permeables, además de que los actores no están acostumbrados a dichas prácticas gubernamentales. Es decir en un contexto como el mexicano, la formulación de la

agenda es un proceso *endógeno*, pues los problemas sociales son distinguidos y traducidos generalmente por especialistas gubernamentales.

Por lo que se refiere a la formulación, en un contexto como el estadounidense, pese a que en esta fase el grado de permeabilidad es bajo, la administración pública lo soluciona involucrando al ciudadano mediante un proceso de investigación al servicio de la sociedad, el cual utilice el lenguaje cotidiano y capacite al ciudadano para opinar. Caso diferente es el de un sistema como el mexicano, en el que esta fase no sólo es muy poco permeable sino prácticamente hermética. Se convierte en una especie de "secreto de Estado" el diseño de una política o programa.

En lo tocante a la implementación, en sistemas de democracia plural, en esta fase se incorporan diversas agencias ejecutoras, tanto gubernamentales, como no gubernamentales; este contexto genera una dosis de competencia e incentivos en la búsqueda de eficiencia y eficacia de las políticas. Además se establecen dinámicas de cogestión de programas y políticas en las que la ciudadanía asume una responsabilidad sobre la calidad y supervisión de los programas. Existen mecanismos de regulación cruzada (entre autoridad y sociedad).

En cambio en un modelo como el mexicano, la fase de implementación de políticas ha sido por tradición un monopolio estatal; esto llevó durante décadas a un crecimiento exponencial de la administración pública; mientras más problemas y programas surgían, más dependencias y entidades aparecían. Lo que da como resultado que la gestión de políticas públicas en México sea muy poco proclive a la incorporación de agencias no gubernamentales o privadas.

Por lo que respecta a la fase de evaluación siguiendo la tradición estadounidense, se establecen mecanismos de monitoreo de las políticas públicas, como por ejemplo comités ciudadanos; además de establecer dispositivos de evaluación plural, es decir en donde participan agencias externas al aparato gubernamental y por último sistemas de control jurídico de programas y políticas públicas.

En cambio en un contexto como el mexicano, en esta fase del proceso es más perverso el carácter cerrado y hermético de la hechura de políticas. El carácter *endógeno* del proceso hace que, en este escenario, quien define la agenda, diseña las políticas y las implementa; además, es quien decide si fueron acertadas o no. Los agentes y las agencias externos tienden a ser

meros espectadores que intuyen, o en ocasiones suponen, el fracaso de las políticas. El rigor en la evaluación de políticas y programas gubernamentales es poco frecuente, y cuando existe es para consumo interno en el aparato gubernamental y rara vez se dirige al público. Es evidente que en este escenario el proceso de aprendizaje de política es muy débil. Por su parte, los procesos de aprendizaje social y político son prácticamente inexistentes. (Cabrero, 2000)

2.7 CONSIDERACIONES PARA ESTABLECER POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS

Una vez que se han presentado las nociones básicas, tanto de migración, como de políticas públicas, es pertinente plantear las condiciones necesarias, para que basándose en los procedimientos ya establecidos para conformar una política pública, se desarrollen programas tendientes a afrontar las deficiencias sociales generadas por el fenómeno migratorio.

Como punto de partida, consideramos que la migración internacional es un fenómeno que se ha constituido en un tema que requiere un tratamiento especial en las políticas públicas de las sociedades tanto emisoras como receptoras. La globalización, la apertura comercial y la integración regional, traen consigo no solo la movilización de bienes y servicios sino también de conocimiento y de mano de obra. La migración es por lo tanto, un tema que debe ser tomado con seriedad por los gobiernos del orbe. (Marmora, 2002)

La experiencia histórica nos ha demostrado que la movilización humana no es un proceso mecánico, no se puede detener por medio de instrumentos políticos. Si bien podemos contabilizar el número aproximado de personas que salen de su país en busca de otros territorios, no podemos aplacar sus deseos de buscar oportunidades para tener una vida en condiciones más favorables a las que experimentan en su propio país. Lo que sí es posible hacer es administrar los flujos migratorios por medio de políticas públicas que tomen en consideración a la población migrante, sus derechos y obligaciones, así como el contexto político, económico y social del país que los recibe. (Borge, 2006)

Para plantear una política pública migratoria es necesario tomar en consideración los *elementos estructurales* de las sociedades implicadas en el fenómeno como son los históricos, económicos, políticos, sociales y culturales; *elementos coyunturales* como las crisis económicas, políticas, militares, los desastres naturales; *el impacto de los cambios internacionales* como la globalización, los esquemas de integración, los tratados comerciales; la normativa existente tanto nacional como internacional y los ejemplos que existen en cuanto a

políticas públicas migratorias en otros contextos. En general, es necesario considerar 8 condiciones para establecer una política pública migratoria, las cuales a continuación enunciamos.

La realidad de las migraciones: probablemente sea éste el problema central para la fijación de políticas migratorias internacionales. Como toda política pública, la enfocada a los actores resultantes de los flujos migratorios requiere tener como base un adecuado diagnóstico. Ello se logra sobre la base de una adecuada base estadística estatal y del desarrollo de estudios serios que den cuenta del impacto real de las migraciones en los países.

Necesidades de los países: la primera consideración que es necesaria hacer a éste respecto, es la necesidad de que los países adopten políticas que den gobernabilidad a las migraciones. Esto quiere decir, que es necesario procurar que estos movimientos sean beneficiosos para las personas involucradas en el fenómeno migratorio. En consideración con lo establecido anteriormente, se requiere que el diseño y evaluación de las políticas se dé en un marco de participación ciudadana que legitime la contribución de todos los actores involucrados en la política.

Derecho a la libre circulación: este derecho, reconocido en diversos instrumentos internacionales, le otorga a la persona la posibilidad de salir de cualquier país y residir en cualquier otro Estado, a condición de que se guarden los requisitos establecidos en la ley.

Derecho a la identidad cultural: el Estado debe velar por el respeto a la identidad cultural de los migrantes, fomentando o al menos no impidiendo la formación de organismos culturales transnacionales, que recuperen las tradiciones y costumbres de vida que el migrante adquiere en las sociedades receptoras.

Derecho a libre asociación: los migrantes tienen derecho a asociarse libremente, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, sin más límite que el respetar las normas aplicables a este tipo de organizaciones. El Estado emisor saca provecho de este derecho al poder establecer una debida interlocución con la comunidad migrante.

Instrumentos: en vista de los principios enunciados anteriormente y para cumplir con las necesidades de los Estados, frente a los beneficios y eventuales amenazas que pueden

derivarse de la migración; se pueden mencionar algunos de los principales instrumentos a los que es posible recurrir:

Instrumentos internacionales. La experiencia reciente ha demostrado que para enfrentar las consecuencias de la migración, no basta sólo con el tratamiento unilateral del fenómeno. Es necesario que los países de origen, tránsito y destino, se involucren en la resolución de los problemas que puedan afectar a los migrantes. En este sentido, acuerdos tanto bilaterales como multilaterales se transforman en instrumentos que permiten administrar las consecuencias del fenómeno migratorio con una mayor orientación estratégica.

Instrumentos derivados de los procesos de integración regional. Es en este ámbito donde se presentan las mejores condiciones para tratar las migraciones. Es aquí donde se puede lograr mayor coherencia entre la libre circulación de bienes y servicios y la libre circulación de las personas.

Discurso público: este es probablemente el elemento más sensible en el diseño de las políticas que adoptan los Estados. Sabemos que tenemos que luchar contra las imágenes simplistas que existen respecto de la migración. Pero a la vez, sabemos que la realidad nos respalda en la propuesta de políticas migratorias más abiertas, que tienden a la aceptación positiva de los migrantes y a reconocer el aporte que realizan, tanto a las sociedades de origen como de acogida. (Fundación Friedrich Ebert)

Se tiene la idea de que las políticas públicas tratan los temas sociales de manera aparentemente aislada, sin embargo, debido a que se dirigen a los sujetos sociales, se implican unas con las otras. Por esa razón las políticas públicas migratorias, deben de considerar a las políticas laborales, las de educación, las relacionadas con la vivienda, las de salud y las de seguridad ciudadana, entre otras.

Cuando una política pública dirigida a las migraciones solo se centra en la acción policial, deja de lado aspectos positivos que podrían beneficiar a las poblaciones de las sociedades involucradas en el proceso migratorio. Una política pública migratoria acertada es aquella que toma en consideración que el fenómeno a tratar debe de abordarse desde una visión que determine la relación costo beneficio de la migración desde diferentes aristas. (Borge, 2006)

Considerando las condiciones necesarias para la elaboración de una política pública migratoria, es necesario contestar el siguiente cuestionamiento: ¿Cómo justificar el planteamiento de políticas públicas específicas dirigidas al sector migrante de la población?

1. Las regiones identificadas con el fenómeno migratorio, bien pueden considerarse como zonas de atención prioritarias, lo cual las hace destinatarias de programas gubernamentales compensatorios, destinados a promover el crecimiento económico. De no existir oportunidades en ellas, esos programas se deben orientar a otras que si las tengan, de tal manera que a través de los flujos migratorios la población de las primeras zonas acceda a los beneficios del desarrollo, evitando así que se profundicen los desequilibrios regionales que caracterizan a nuestro país.
2. Existen aptitudes, actitudes y en ocasiones capacitación formal que adquieren los trabajadores migrantes en Estados Unidos y que no son suficientemente aprovechadas en el desarrollo local. (Arroyo y García, 2000)
3. Las redes sociales han mostrado la capacidad de superar el interés individual y familiar para formar fondos de ahorro e inversión que canalizan a obras de beneficio social y comunitario. Un desafío para la política pública -visualizado por diversos organismos internacionales - es el de promover y fomentar entre los migrantes distintos esquemas de asociación que toman en cuenta las diferencias que existen entre ellos y recojan la experiencia de las organizaciones comunitarias, pero que puedan cristalizar en proyectos de inversión productiva. (Moctezuma, 2000)
4. Considerar que el envío de remesas es una de las fuentes más importantes de divisas para el país, que no hay incentivos para los migrantes y sus familias en el envío - recepción de dinero de los Estados Unidos que abaraten el proceso, y por último la falta de programas que fomenten el uso productivo de remesas. (Torres, 1998)

Al lado de las políticas públicas que puedan surgir por las preocupaciones que la presión migratoria pueda estar ejerciendo sobre la gestión de un gobierno, debe de ordenarse la información referente a este fenómeno entre los académicos y estudiosos, con el fin de transmitir el conocimiento de la realidad a los que toman decisiones políticas. Es decir, que es preciso establecer un diálogo efectivo entre los diferentes actores sociales, políticos y

académicos para generar políticas públicas que favorezcan el desarrollo de los países involucrados en el fenómeno migratorio. (Borge, 2006)

Con base en los supuestos que se han presentado, y considerando las particularidades del caso mexicano en cuanto al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, en los capítulos siguientes se analizarán los programas que el gobierno en sus tres ámbitos ha aplicado en el tratamiento del fenómeno migratorio; claro está considerando de antemano los antecedentes y el contexto en el que el fenómeno se desenvuelve.

Cuadro No. 2

DIFERENTES TRADICIONES DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

	Origen y tradición del modelo de políticas públicas (similar al estadounidense)	Origen y tradición de un modelo autoritario en transición (similar al mexicano)
Régimen Político	<ul style="list-style-type: none"> • Pluralista. • Triángulo: gobierno-Congreso-ciudadanía. • Democracia centripeta (sistema institucionalizado) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estatista • Gobierno omnipresente ("gubernamentalidad"). • Democracia incipiente y centrífuga (sistema corporativo en caos)
Proceso de política pública		
• Definición de la agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Permeabilidad • Componente exógeno fundamental. • <i>Outside initiative model</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Propensión al hermetismo • Componente endógeno determinante. • <i>Inside initiative model</i>
• Formulación y diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Confrontación de grupos expertos diversos. • Redes de profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Autarquía de grupos expertos gubernamentales • Red de interacción personal
• Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Propensión a la mezcla público-privada o gubernamental -no gubernamental • Búsqueda de equilibrio entre eficiencia y legitimidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propensión a la gestión gubernamental exclusiva o privada exclusiva • Búsqueda de equilibrio entre eficiencia y gobernabilidad
• Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación pública • Información pública • <i>Policy learning</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación interna • Información privada • Incipiente <i>policy learning</i> • Creciente <i>political learning</i>
Referentes institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Arenas delimitadas de política (acuerdos básicos) • <i>Accountability</i> • Regulación cruzada (pesos y contrapesos) • Federalismo cooperativo • Burocracia profesional • Marco legal rígido • Proclive a la relación directa entre actores 	<ul style="list-style-type: none"> • Arenas inestables de política (inexistencia de acuerdos) • Rendición de cuentas a camarillas o a partidos • Laxitud regulatoria • Federalismo entre la subordinación y la ruptura • Burocracia inestable sujeta al ritmo político • Marco legal sujeto a negociación
Tradiciones de la acción colectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Propensión a la cooperación entre grupos • Configuración horizontal de jerarquías • Dirección por construcción de consensos • <i>Mutual adjustment</i> • <i>Mecanismos de resolución de conflictos.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Proclive a la creación de estructuras de intermediación • Propensión a la dominación intergrupala • Configuración vertical de jerarquías • Dirección por ejercicio de autoridad • Subordinación o conflicto • Conflicto latente en permanencia.
Concepción de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas como procesos en el ámbito de la acción pública • Sistemas de acción regulada • Procesos de acción para garantizar <i>governance (equilibrio)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas como acción de las autoridades públicas • Sistemas de acción gubernamental • Procesos de acción para garantizar <i>governabilidad (control)</i>

Fuente: "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Sciences en contextos cultural y políticamente diferentes". Enrique Cabrero Mendoza.

CAPITULO III RAÍCES HISTÓRICAS DEL FENÓMENO MIGRATORIO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS.

3.1 ANTECEDENTES

El proceso migratorio entre México y Estados Unidos es un fenómeno social de tradición centenaria, que involucra a una decena de millones de personas y se materializa entre países vecinos. Estas tres características: historicidad, pasividad y vecindad son, en esencia, lo que puede distinguir a la migración de origen mexicano, de otras tantas que se dirigen y se han dirigido a Estados Unidos. (Durand y Massey, 2003)

Podríamos calificar a la migración entre México y Estados Unidos como un fenómeno esencialmente laboral, impulsado por la interacción de factores que tienen sus raíces en ambos lados de la frontera. Aunque con cambios en su intensidad y modalidades, el movimiento migratorio ha sido una constante en las relaciones entre los dos países desde el siglo antepasado.

Desde los tiempos de la Secesión de Texas en 1836 quedó una pequeña población mexicana que se estableció en su totalidad aún con los repudios de los pobladores nativos; con la guerra entre México y Estados Unidos se inicia una nueva etapa en nuestro país, pues la composición geográfica de México cambia drásticamente. Una vez concluido el conflicto, la población mexicana permaneció en los territorios perdidos tras la guerra de 1847; México, para compensar la pérdida del territorio, más no de sus habitantes, estipuló en el Tratado de Guadalupe Hidalgo que los mexicanos que habían quedado dentro del territorio perdido que quisieran conservar su nacionalidad debían manifestarlo; no hacerlo, implicaría la pérdida automática de su nacionalidad y pasarían a ser ciudadanos norteamericanos. (Ayana, 2004)

Los flujos de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos tienen su génesis a partir de 1870, cuando un amplio número de mexicanos empezaron a ser contratados para el trabajo agrícola y para tender las líneas del ferrocarril en los Estados Unidos; para 1880, la expansión de la agricultura estimuló un incremento en el flujo de migrantes. En la década de 1890, números crecientes de mexicanos emigraron a Texas y, en menor grado, a Nuevo México Arizona y California. (Smith, 1995)

Como podemos observar, el movimiento masivo de emigrantes entre México y Estados Unidos tiene sus raíces en las postrimerías del siglo XIX, cuando el desarrollo político y económico de cada país proporcionó condiciones favorables para la migración internacional. La situación política en México generó un amplio contingente de masas empobrecidas provenientes del medio rural, mientras que en Estados Unidos, la integración de los estados del suroeste a la economía nacional propició una demanda continua de mano de obra barata.

Dada la gran demanda de trabajadores en el suroeste de los Estados Unidos y la creciente cantidad de trabajadores pobres y sin tierra del otro lado de la frontera, la emigración era inevitable y las vías ferroviarias aceleraron el proceso. Los ferrocarriles conectaron zonas con diversos niveles en cuanto a oportunidades de trabajo. Permitieron a los campesinos y artesanos mexicanos sin empleo desplazarse para buscar mejores oportunidades fuera de sus comunidades de origen. Las noticias de un salario más alto y mejores trabajos se extendieron rápidamente y para la década de 1890 los emigrantes rurales empezaron a salir de sus casas para ir a trabajar a Estados Unidos. Los contratistas, que representaban a las granjas, minas y ferrocarriles estadounidenses, establecieron oficinas en las ciudades fronterizas y desarrollaron contactos con los enganchadores mexicanos. A través de ellos, atrajeron grandes cantidades de campesinos que procedían del occidente de México. (Reynolds y Tello, 1981)

3.1.1 LA FASE DE ENGANCHE (1900-1922)

Durand y Massey mencionan que el proceso migratorio de mexicanos a los Estados Unidos, se puede dividir en cinco fases o etapas, las cuales tienen una duración aproximada de 20 o 22 años. La primera se conoce como la fase del enganche (1900-1920) que arrancó con el siglo, en pleno esplendor del régimen porfiriano, y se caracterizó por la combinación de tres fuerzas que impulsaron y desarrollaron el proceso:

- 1 El sistema de contratación de mano de obra privado y semi-forzado, conocido como el enganche;
- 2 La Revolución Mexicana y su secuela de decenas de miles de refugiados; y
- 3 El ingreso de Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial, que limitó la llegada de nuevos migrantes europeos y demandó de manera perentoria, mano de obra barata, joven y trabajadora, proveniente de México. (Durand y Massey, 2003)

En esta fase, la primera fuente de empleo para los emigrantes mexicanos a los Estados Unidos fue la del "traque", es decir, la vía. Fueron empleados para colocar rieles, construir terraplenes y dar mantenimiento a las líneas. Para 1909, los mexicanos representaban el 17% de la fuerza laboral de mantenimiento de las nuevas líneas de ferrocarriles más importantes de los Estados Unidos, y el 10% del equipo humano que trabajaba en los estados del suroeste. (Griswold, 1979)

Cuando estalló la revolución de 1910, la emigración mexicana hacia Estados Unidos aumentó notablemente; se calcula que eran cerca de 18,000 personas por año. En la siguiente década esta cantidad se incrementó durante los periodos de violencia revolucionaria y dio un cambio brusco después de que los Estados Unidos tomaran parte en la Primera Guerra Mundial. Para 1919, la cantidad anual de migrantes mexicanos alcanzo la suma de 29,000. (Griswold, 1979)

3.1.2 LA FASE DE DEPORTACIONES (1921-1942)

Cuando la inmigración europea se cerró debido a una legislación restrictiva en 1921, los patronos de la región septentrional y del suroeste empezaron a contratar trabajadores mexicanos para llenar este vacío. Durante los años veintes, un promedio anual de 49,000 inmigrantes mexicanos entró a Estados Unidos, estableciéndose en todas las ciudades del suroeste y en el área industrial de la región septentrional, particularmente en Los Ángeles, San Antonio y Chicago. (Griswold, 1979)

Esta situación, al menos hasta 1920, fue acompañada de una fricción social insignificante. Pero gradualmente grupos conservadores en Estados Unidos comenzaron a quejarse por "la pérdida de control de sus fronteras". Como resultado el Congreso creó la Patrulla Fronteriza Estadounidense en 1924 y se emprendieron esfuerzos organizados por primera vez para arrestar y deportar mexicanos indocumentados. (Smith, 1995)

Es por ese motivo que Massey y Durand (2003) llama a ésta, la segunda fase, la de las "deportaciones", pues se caracterizó por tres ciclos de retorno masivo y uno de deportaciones cotidianas. Las deportaciones masivas fueron justificadas con el argumento de crisis económicas recurrentes. La primera deportación masiva se realizó en 1921, pero fue sólo coyuntural; el flujo se recupero muy rápido y llegó a un nivel sin precedentes en 1926. La segunda gran deportación fue de mayor impacto y duración (1929-1932), alterando significativamente las redes y circuitos migratorios.

Esta segunda deportación fue el resultado de la Gran Depresión (1929), ya que los trabajos vacantes se adjudicaron preferentemente a los ciudadanos norteamericanos y se negó toda ayuda económica a los mexicanos. Durante la década de los 30's el gobierno estadounidense, en combinación con las autoridades estatales y locales, tomó medidas para expulsar a miles de trabajadores mexicanos. Se estima que en 1929 había viviendo en Estados Unidos un millón de indocumentados (hombres, niños y mujeres), lo que generó que se implantara un programa de "repatriación voluntaria", con el cual se deportaron a 300,000 mexicanos, lo que alimentó aun más el sentimiento antiestadounidense entre los mexicanos. La última deportación masiva tuvo lugar en 1939, y fue amortiguada por los proyectos de colonización agrícola implementados durante la administración del general Cárdenas. (Durand y Massey, 2003)

3.1.3 EL PERIODO BRACERO (1942-1964)

La participación de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial estimuló de nuevo la contratación de trabajadores mexicanos para las labores temporales de la agricultura en los estados del suroeste. Con esto se inicia la tercera fase del proceso migratorio entre México y Estados Unidos, que es conocido como "el periodo bracero", que inició en 1942 y se prolongó por 22 años. La situación que enfrentaba Estados Unidos propició que lejos de desalentar a los trabajadores, los gobiernos de ambos países negociaran en 1942 un acuerdo¹ "bracero" que llevó a más de un cuarto de millón de trabajadores agrícolas y de la industria del transporte a Estados Unidos con la garantía de sueldos, atención de la salud y condiciones de trabajo decentes, lo que ocasionó que tanto legal como ilegalmente los migrantes cruzaran la frontera en busca de las plazas que habían quedado solas porque los norteamericanos tenían que ir a la guerra. (Durand y Massey, 2003)

La puesta en marcha del Programa Bracero, significaba el fin del sistema de *enganche* y el contratismo privado. Y así empezó otra fase, una política negociadora. Después de medio siglo de disuadir a los migrantes mexicanos, el gobierno se encargó de organizar y canalizar el traslado masivo de braceros.

Durante esta fase, se llegó a moldear un tipo especial de migrante: temporal, masculino, joven, de origen rural y destinado al medio y trabajo agrícolas. Las negociaciones anuales eran arduas

¹ El Programa Bracero fue firmado el 4 de Agosto de 1942 por los gobiernos de Franklin D. Roosevelt de los Estados Unidos y, Manuel Ávila Camacho de México.

y tirantes, pero el Programa *Bracero* logró establecer una especie de “convenio colectivo de trabajo binacional” y movilizar a más de 5 millones de trabajadores temporales. (Durand, 2003)

Pese a la existencia del Programa *Bracero*, muchos mexicanos, viajaron sin permiso, y se inició la primera deportación masiva que llegó a la cúspide con la operación *Espaldas Mojadas* (mojadas por que en su gran mayoría cruzaban el río para pasar la frontera) que comenzó en 1954.

El Convenio *Bracero* se dio por concluido oficialmente el 30 de mayo de 1963, pero los trabajadores agrícolas siguieron ingresando a los Estados Unidos hasta 1964; entre 1942 y 1964 unos 4.5 millones de mexicanos habían trabajado como braceros en los Estados Unidos, y en su punto culminante, casi a finales de los años 50's, más de 400,000 trabajadores emigraban cada año. (Durand, 2003)

Cuadro No. 3 Braceros a los Estados Unidos

Año:	Braceros:	Año:	Braceros:
1942	4,203	1954	309,033
1943	52,098	1955	398,650
1944	62,170	1956	445,197
1945	49,454	1957	436,049
1946	32,043	1958	432,857
1947	19,632	1959	437,643
1948	35,345	1960	315,846
1949	107,000	1961	291,420
1950	67,500	1962	194,978
1951	192,000	1963	186,865
1952	197,100	1964	177,736
1953	201,380		

Fuente: Wayne Cornelius (1992)

3.1.4 LA ERA DE LOS INDOCUMENTADOS.

Una vez concluido el programa “bracero” inició un cuarto periodo conocido como la era de los “indocumentados” (1965-1986). En 1964, cuando de manera unilateral Estados Unidos decidió dar por terminados los convenios “braceros”, optó por controlar el flujo migratorio con tres tipos de medidas complementarias: la legalización de un sector de la población trabajadora, bajo el sistema de cuotas por país; la institucionalización de la frontera para limitar el paso y dificultar el libre tránsito; y la deportación sistemática de los trabajadores migrantes que no tuvieran sus documentos en regla. (Novelo, 2006)

A partir de 1965, el gobierno mexicano insistía en reanudar los convenios de trabajadores, pero el gobierno estadounidense ya no tenía ningún interés. Al fin y al cabo los trabajadores seguían

llegando sin tanto trámite y negociación, los migrantes, al ser irregulares, seguían siendo migrantes temporales, porque en cualquier momento podían ser deportados. La frontera se convirtió en un filtro, en un punto de control para regular el flujo, de acuerdo con los requerimientos del mercado estadounidense. Y del lado mexicano la frontera se convirtió en "tierra de nadie" donde se movían a su antojo las bandas de maleantes y traficantes.

En 1965 se publicó la Immigration and Nationality Act, que abolió el sistema anterior de cuotas discriminatorias y unificó en un sistema a todos los países. México perdió su trato preferencial, y la migración mexicana quedó incorporada en la legislación general, de 20 mil visas por país. Ya no importaba el tamaño y la población del país, México y Guatemala tenían la misma cuota. (Durand y Massey, 2003)

Ante esta situación, el gobierno mexicano no supo cómo actuar; lo mejor que se le pudo ocurrir fue no hacer nada, esperar los movimientos del otro lado, a esto se le ha llamado la "política de la no política", la cual se basaba en la confianza del gobierno mexicano de que las diferencias internas en Estados Unidos seguirían impidiendo la aprobación de alguna ley que fuera en contra de los migrantes, aunque manifestó abiertamente el derecho legal que tenía Estados Unidos de controlar la inmigración, pero dejó en claro que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohibía impedir que los habitantes de México abandonaran al país, y se negó a cooperar, como lo expuso el presidente López Portillo en su último informe de gobierno: "En lo que toca a los mexicanos que emigran hacia el norte en búsqueda de empleo, a pesar de los avances, aún no les podemos ofrecer ayuda en su patria. No nos prestamos a ningún esquema que restrinja la libertad constitucional de los habitantes, de transitar o salir de México, aquí no hay muros". Con lo que evitó hablar de algún acuerdo bilateral con nuestro vecino del norte. (Castañeda, 1989: 80 y Durand, 2003)

En Estados Unidos el fin del programa "Bracero", mostró nitidamente el creciente conflicto entre la necesidad de trabajadores para agricultores e industriales y el deseo de los conservadores de proteger la frontera; esta situación forzó a los legisladores y a la sociedad estadounidense a contemplar el amplio campo de inmigración bajo una nueva perspectiva. Después de una década de fracasados debates para producir en el congreso algún consenso sobre una nueva legislación, el presidente Carter nombró una Comisión Selecta sobre Inmigración en 1978 y designó al padre Theodore Hesburgh, presidente de la universidad de Notre Dame y una muy respetada figura nacional, para presidirla. El reporte de la comisión emitido en 1981 trazó el

esquema de la reforma de la inmigración, incluyendo la amnistía y la imposición de sanciones a los empleadores. (Smith, 1995)

3.1.5 LEY DE CONTROL Y REFORMA DE LA MIGRACIÓN. (IRCA)

La presentación del reporte de la Comisión Selecta sobre Inmigración fue el inicio de una lucha de 5 años en el Congreso estadounidense por implementar una nueva ley migratoria que limitara el flujo de indocumentados; el proyecto de ley que se pretendía lograr quedó influido por intereses personales, entre los conservadores que deseaban deshacerse de los inmigrantes y los granjeros que necesitaban mano de obra para abaratar sus costos; en este contexto el presidente Ronald Reagan suscribe el proyecto para convertirlo en ley el día 6 de noviembre de 1986, la nueva ley fue conocida como Ley de Control y Reforma de la Migración, (IRCA por su acrónimo en inglés); la Immigration Reform and Control Act denominada también como Ley Simpson-Rodino, se desvía de la legislación anterior sobre inmigración por lo menos en dos aspectos importantes:

1. El proyecto reconoce que la frontera entre Estados Unidos y México es tan porosa que resulta virtualmente imposible que las agencias encargadas de hacer cumplir la ley reduzcan de modo significativo la migración indocumentada, por lo que la responsabilidad cayó sobre los empleadores, por medio de la inclusión de una provisión que hacía ilícito el emplear indocumentados, ya que hasta antes de la aprobación de la IRCA una curiosa anomalía había existido: aunque era ilegal para los migrantes indocumentados venir a Estados Unidos en busca de trabajo, no era ilegal para los empleadores contratarlos, con lo que estimulaban la llegada de migrantes. Con esta provisión los empleadores necesitaban verificar la legalidad del trabajador para poder contratarlo y no recibir alguna sanción económica, con lo que disminuyó el índice de indocumentados de manera temporal.
2. La segunda vía importante en la cual la IRCA se diferenciaba de toda la legislación de inmigración anterior era que proporcionaba la amnistía y la eventual residencia permanente para los extranjeros indocumentados que hubieran residido continuamente en Estados Unidos desde enero de 1982. (Novelo, 2006)

Una tercera provisión de la IRCA, promovida por el senador Simpson reforzaba el presupuesto de la patrulla fronteriza aunque con efecto limitado a largo plazo. Otras estipulaciones intentaron asegurar los derechos civiles de los extranjeros residentes y de ciudadanos

estadounidenses de origen hispano, y proporcionaban apoyo federal a programas de bienestar para los recién amnistiados. Finalmente como un reflejo de las serias preocupaciones de los agronegocios estadounidenses el proyecto dio especial preferencia a los trabajadores agrícolas temporales provenientes de México.

Para Massey y Durand la última fase de los flujos migratorios entre México y Estados Unidos inicia en 1987 con la puesta en marcha de la IRCA, y se considera como la etapa de la legalización y la migración clandestina. El modelo migratorio impuesto anteriormente - de migración de ida y vuelta de carácter temporal - cambio de modo radical a partir de un proceso de amnistía bastante amplio (*LAW*) y el *Programa de Trabajadores Agrícolas Especiales SAW* (*Special Agricultural Workers*), que en conjunto permitió la legalización y el establecimiento de más de 2.3 millones de mexicanos indocumentados. No obstante, el proceso de legalización generó un proceso paralelo de migración clandestina, que no se había podido favorecer con la amnistía, pero que tenía que sujetarse a los nuevos requerimientos legales que exigían algún tipo de documentación. Por lo tanto, ya no se trataba de migrantes indocumentados como en la fase anterior, en este momento tienen documentos, no importaba que fueran falsos y que se consiguieran en cualquier lado. (Durand y Massey, 2003)

Las cláusulas sobre reunificación familiar contenidas en la IRCA contribuyeron al aumento de personas establecidas en Estados Unidos, ya que los migrantes legalizados ahora podían financiar a los miembros de su familia para que se reunieran con ellos en ese país. (Roberts, 2003)

La IRCA surgió como una medida para contener la migración, sin embargo ésta solo surtió efecto los primeros seis meses al día de su aplicación (debido a que se incrementó el costo de emigrar y sobre todo al temor a ser aprehendidos más fácilmente), ya que posterior al primer semestre de 1987, el flujo se incrementó a un ritmo similar al de años anteriores.

Pese a las restricciones impuestas por la IRCA, la voluntad de los trabajadores mexicanos por emigrar no disminuyó. En este contexto, la migración mexicana a Estados Unidos después de la implementación de la IRCA asumió una combinación de patrones familiares y otros que recién emergían. Aunque cantidades significativas de hombres jóvenes continuaban trabajando en el sector agrícola estadounidense y regresaban a México cuando terminaba la temporada,

rápidamente se vieron rebasados por los inmigrantes que intentaban quedarse permanentemente.

Durante los años posteriores a la implementación de la IRCA, el gobierno mexicano, empeñado en lograr un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, no podía darse el lujo de tener a sus propios ciudadanos como opositores en el país vecino. En este período no hubo ninguna iniciativa de política exterior, ya que el tema migratorio estaba vetado en las negociaciones comerciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pero sí se avanzó en medidas de política interna para mejorar la atención, los servicios, la protección y la acogida de los migrantes.

En la fase de negociación del TLCAN se trataba de recuperar la confianza de los migrantes y de incorporarlos nuevamente al modelo político corporativo. Para lograrlo se implementaron varios programas, como el semáforo fiscal, que evitó muchas extorsiones por parte de la policía de aduanas; el Programa Paisano, para acoger y recibir a los migrantes; el programa de comunidades mexicanas en el exterior para restablecer los contactos; el Programa 3x1 de inversión en comunidades con apoyo de las "remesas sociales" y la participación de los gobiernos municipal, estatal y federal. (Durand, 2003)

Con base en el supuesto de que el libre movimiento de bienes y capital pueden sustituir la movilidad de la fuerza de trabajo, funcionarios tanto estadounidenses como mexicanos coincidieron en señalar que el TLC permitiría abatir las presiones migratorias, por lo que era previsible esperar que se frenara el desplazamiento de mexicanos (indocumentados) hacia Estados Unidos, al punto de que las expectativas de menores presiones migratorias al liberalizar el intercambio comercial jugaron a favor del aceptación del TLC. (Alba, 1993) Por tanto se puede considerar que el TLC fue visto de manera compartida por los dos gobiernos, como instrumento sustituto de una política migratoria.

En México, el TLC afectó profundamente, no solo la estrategia gubernamental para el manejo de la migración, sino las actitudes de la sociedad civil ante este fenómeno. La postura de México al no insistir en agendar ese tema durante los años de negociación del TLC podría considerarse una estrategia deliberada para salvar el acuerdo comercial.

3.1.6 LA LEY 187 Y EL FENÓMENO ANTIINMIGRANTE.

La migración latinoamericana, y particularmente de mexicanos a Estados Unidos, tiene mayor importancia en algunos estados de la Unión Americana, uno de ellos es California, en donde para los años 90's una cuarta parte de su población era de origen hispano, y en el caso de la ciudad de Los Ángeles el porcentaje se incrementa a un 40%, situación que resultó alarmante para los sectores conservadores de la sociedad californiana, derivando en acusaciones de diversa índole, por ejemplo: los sindicatos consideraban que los migrantes le quitaban empleos a los trabajadores estadounidenses; los xenófobos les reprochaban por no aprender inglés y por introducir costumbres extranjeras inaceptables para la sociedad estadounidense, ya que según ellos deberían de adaptarse y dejar a un lado sus costumbres e idioma si deseaban permanecer en el país. (Smith, 1995)

Sin embargo, los argumentos antimigratorios de los años noventa surgieron principalmente a raíz de la crisis fiscal que enfrentaron muchos gobiernos locales, como el de California. De ahí que se pusiera énfasis en el costo que representaba educar a niños indocumentados en las escuelas públicas, así como proveer servicios médicos gratuitos a la población de escasos recursos, especialmente a inmigrantes indocumentados.

Esta situación supuso un campo fértil para el nacimiento en California, de la iniciativa *Save our state*, mejor conocida como propuesta 187; esta propuesta partía de la falsa premisa de que los servicios educativos, de salud y sociales de California, eran una importante razón por la cual los inmigrantes desearían trabajar en dicho estado. Partiendo de la anterior premisa, la iniciativa *Save our state* prohibiría el préstamo de servicios médicos a todo inmigrante, especialmente si éste era indocumentado (salvo en caso de emergencia) y la educación pública a niños indocumentados. Pese a la oposición del 78% del electorado de origen latino y una campaña activa por parte de los defensores de los derechos humanos, la ley fue aprobada por una mayoría aplastante del 59 % del electorado total. (Smith, 1995)

La propuesta 187 fue preparada por los intereses "restriccionistas" con ayuda de la Federación para la Reforma de la Inmigración Americana (FAIR por sus siglas en inglés), por miembros de la administración Wilson, equipos de legisladores estatales conservadores y otros grupos especiales de interés. Estos grupos de presión, se vieron favorecidos por un clima antimigratorio y por el decidido apoyo del candidato republicano a la gubernatura del estado, Pete Wilson, quien también obtuvo una mayoría aplastante en su reelección.

Aunque no llegó a aplicarse, la aprobación de la Propuesta 187 elevó el tono del debate político y cambió radicalmente las posibilidades para promulgar legislaciones antinmigratorias en otros estados y en el Congreso Federal mismo. Ejemplo de ello fueron dos iniciativas propuestas, en Florida y Arizona, cuyos nombres y contenidos son similares a la 187. Además, la aprobación de la 187 cambió los términos del debate sobre la inmigración en el congreso federal, aunque cabe subrayar que el intento del representante Gallego de California por incluir una medida tipo 187, que prohibiría a los indocumentados el acceso a escuelas públicas, no contó con suficiente apoyo para convertirse en ley. (Verea, 1998)

En este ambiente antiinmigrante, el congresista Lamar Smith, representante del distrito #21 de Texas, propuso las iniciativas más audaces en 1996, de las cuales solo unas cuantas se convirtieron en ley:

1. Construir una cerca triple metálica, iluminada en sus tramos urbanos, a lo largo de la frontera con México(aprobada)
2. Unir esfuerzos entre el INS (Servicio de Migración y Naturalización) y el Servicio de Aduanas para mejorar el control de los indocumentados y el tráfico de drogas (modificada)
3. Imponer multas de hasta 250 dólares a quien sea arrestado por cruzar la frontera sin documentos (modificada)
4. Eliminar el derecho a la ciudadanía para los hijos nacidos en los Estados Unidos de padres indocumentados (no aprobada)
5. Emplear las bases militares cercadas como centros de detención de extranjeros ilegales(aprobada) (Verea, 1998)

3.1.7 LEY DE REFORMA DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL Y DE RESPONSABILIDAD DEL INMIGRANTE (IIRIRA).

En 1996 se presentaron condiciones propicias para que se promulgara una nueva ley migratoria, las dos principales fueron, la toma del control del poder legislativo federal por el Partido Republicano y la campaña presidencial de 1996; estas circunstancias orillaron al

presidente de Estados Unidos William Clinton (al mismo tiempo candidato del Partido Demócrata para la presidencia) a firmar en septiembre del mismo año, la nueva ley de inmigración, IIRIRA (Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante), la cual representa un cambio radical en el derecho migratorio estadounidense, y los derechos de los indocumentados; la IIRIRA abolió el procedimiento de audiencias de deportación y con ello eliminó muchos de los derechos individuales de los indocumentados, con lo cual son expulsados sin audiencia alguna. (Verea, 1998)

La IIRIRA significó un impacto sustancial en el proceso de asilo y de refugiados, pues con esta ley, Estados Unidos otorgaría asilo a personas que no pueden o no quieren regresar a su país debido a persecución o a un temor bien fundado de persecución. Conforme a la IIRIRA el concepto de refugiado incluye a extranjeros que han estado sujetos o tienen un temor bien fundado de quedar sujetos a métodos coercitivos de control de población como el aborto forzado o la esterilización involuntaria. Puede otorgarse asilo o recibirse como refugiados conforme a este criterio a un máximo de 1.000 extranjeros por año fiscal.

La nueva ley de migración estableció que no se podía otorgar asilo hasta que la identidad del solicitante haya sido verificada en todos los registros y banco de datos mantenidos por la secretaria de Justicia y el secretario de Estado para determinar si hay base alguna que podría hacer que el extranjero fuera inadmisibles en Estados Unidos o deportable de este país, o no tuviera derecho de solicitar asilo. Además estipula que se niegue obligatoriamente el asilo a ciertos individuos que están asociados con organizaciones terroristas o han incurrido en actividades terroristas. (Verea, 1998)

La IIRIRA es una ley que se asemeja a un reglamento administrativo por su carácter detallado y minucioso, y por contener muchas cláusulas pequeñas de largo alcance. A pesar de que la IIRIRA no es tan extrema como las propuestas de Lamar Smith -muchas de las cuales tal vez habrían sido anuladas por anticonstitucionales-, el resultado es una mayor rigidez en comparación con la IRCA de 1986, en el sentido de que ahora se respondería con medidas más severas contra la migración de indocumentados.

La IIRIRA significó un intento por ampliar considerablemente el número de policías dedicados al control migratorio, lo que implicaba incrementar el número de efectivos de la Patrulla Fronteriza, con la intención de duplicar su personal en la frontera con México y aumentar el número de

policías encargados de investigar casos de empleadores que contrataran a indocumentados y de inmigrantes que usaran documentos falsificados; se establecieron 600 nuevos puestos de oficiales para resolver los casos de solicitud de asilo político y se aumentó el número de jueces y procuradores que tratan casos migratorios. La IIRIRA consideró un presupuesto de 150 millones de dólares para la remoción (expulsión) de indocumentados.

En suma el congreso insistió en un aumento considerable en la erogación de recursos destinados al control de la migración indocumentada, enfatizando la vigilancia de la frontera con México, estas nuevas actividades subrayan el enfoque policial y criminalista que se tiene en el congreso estadounidense en torno al problema de los indocumentados.

La IIRIRA representó el inicio de una serie de cambios importantes en el control migratorio en el interior de Estados Unidos. Con el fin de simplificar el cumplimiento de la ley sobre sanciones a empleadores se redujo el número de documentos que debe presentar todo trabajador para comprobar la nacionalidad estadounidense o su autorización para trabajar. Con la promulgación de esta ley se incrementaron los castigos penales para quienes utilizan documentos fraudulentos, hacen declaraciones falsas de ciudadanía o facilitan el tráfico humano de indocumentados. Se establece un castigo penal para individuos que huyan de un reten migratorio. En conjunto estas medidas representan una notable expresión de voluntad política y un esfuerzo considerable por atar cabos sueltos con respecto al control migratorio en Estados Unidos.

Para los indocumentados mexicanos que viven con familias y que buscan ser admitidos como inmigrantes, la IIRIRA introdujo dos fuertes cambios en la ley que les impactó de manera negativa. En primer lugar si no salen de los Estados Unidos en un lapso de 180 días, corren el riesgo de posponer indefinidamente la adquisición de un status legal. A los extranjeros que permanezcan más de 180 días pero menos de un año sin documentos, y se retiren del país antes del inicio del proceso de remoción, se les negara la posibilidad de solicitar su residencia como inmigrante legal por tres años. Los que se queden más de un año según una cláusula serán inadmisibles por diez años, según otra, si se quedan por un periodo "agregado" de más de un año serán calificados permanentemente como inadmisibles, aunque después de permanecer 10 años fuera de los Estados Unidos podrán solicitar una excepción al procurador general.

En segundo lugar la IIRIRA establecía como requisito tener un patrocinador que demuestre tener un ingreso familiar mínimo de 125% por encima del nivel oficial de pobreza para permanecer en los Estados Unidos, y considerando que muchos inmigrantes perciben ingresos cercanos al salario mínimo, era complicado que pudiesen cumplir con el nivel requerido.

La ley exige una colaboración más estrecha entre el Servicio de Migración y Naturalización y las autoridades policíacas locales y estatales. Recomendaba además al ejecutivo establecer tratados con otros países que permitieran el intercambio de presos, aún cuando el reo se oponga a cumplir su pena en su país de origen, y desautoriza el pago de prestaciones del seguro social a los trabajadores indocumentados, aunque tales trabajadores sigan obligados a contribuir con sus cuotas al seguro social mediante el pago de impuestos. (Verea, 1998)

Por su parte, la medida que adoptó el gobierno mexicano se limitó a reformar los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se otorga a los mexicanos residentes en el extranjero que hayan adquirido la nacionalidad de otro país, el derecho de conservar la nacionalidad mexicana; la ley de la doble nacionalidad fue aprobada el 10 de diciembre de 1996 en la cámara de diputados.

3.1.8 LA ETAPA POSTERIOR A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA IIRIRA.

Al igual que como sucedió con la IRCA, la implementación de la IIRIRA no significó un decremento del número de mexicanos que se internan en Estados Unidos sin documentos, por el contrario, el flujo de migrantes mexicanos se incrementó como resultado de la crisis económica que asoló al país a partir de 1995. La situación de México era preocupante en el ámbito económico; muchos empresarios que contrajeron créditos bancarios se vieron en la necesidad de cerrar sus fábricas, por el incremento en la tasa de intereses, así como por la devaluación tan sensible del peso ante el dólar. Además una proporción considerable de la clase media se vio afectada, no sólo por la devaluación, sino que además en muchos casos tenían créditos hipotecarios o automotrices, que se volvieron impagables, y por si fuera poco perdieron sus empleos; esta situación los orilló a tratar de cruzar al otro lado del río Bravo sin importar las restricciones que estaba imponiendo el gobierno de los Estados Unidos.

Podemos concluir que la implementación de la IIRIRA no significó que se detuviera la migración de mexicanos a los Estados Unidos, sólo supuso la segmentación jurídica de la migración mexicana, de un lado los legalizados o "aceptados"; del otro los nuevos indocumentados que

siguen atravesando cada día la frontera. Es decir la situación no varió mucho respecto a como se venía reproduciendo el fenómeno, solamente se entro en una nueva etapa, en la que las condiciones para el migrante mexicano no lucían tan halagadoras, y en donde las discusiones sobre el tema se volvieron más intensas tanto en los Estados Unidos como en México.

En México la discusión sobre el tema migratorio no cobró relevancia exclusivamente por la aplicación de la IRIRA. Fueron varios los acontecimientos que a lo largo de la década de los noventa influyeron para que el tema se volviera del interés de la opinión pública, así como un tema relevante en la agenda de gobierno, entre los acontecimientos más destacados podemos identificar los siguientes:

- 1 La intensificación del flujo migratorio;
- 2 La puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio en enero de 1994;
- 3 La promoción de iniciativas de ley federales y estatales en la Unión Americana que buscaban limitar los derechos de los inmigrantes y su acceso a algunos servicios sociales;
- 4 La profunda crisis económica en México;
- 5 Las operaciones de reforzamiento de la vigilancia fronteriza en Estados Unidos; y
- 6 El tono alarmista con que se condujo el debate sobre la migración en el vecino país del norte a raíz de las campañas electores de 1996.

En el contexto descrito, la relación migratoria entre México y Estados Unidos se encontraba en una etapa en la cual convergían tendencias de marcada continuidad, pero también significativas fuerzas y rasgos de cambio. Algunas de las transformaciones registradas por la migración hacia Estados Unidos en la década de los noventa son las siguientes:

- 1 *Una mayor complejidad y heterogeneidad del flujo migratorio.* Este flujo adquirió modalidades diversas, así como volúmenes cuantiosos y crecientes.
- 2 *Una creciente diversificación regional del flujo.* El origen geográfico de los emigrantes se extendió más allá de las entidades y municipios de emigración tradicionales. Pues a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, entidades como Puebla, Hidalgo, estado de México, Distrito Federal y Morelos, que en el pasado no se contaban entre las entidades con tradición migratoria al vecino país, presentaron cuantiosas corrientes migratorias a Estados Unidos.

- 3 *Una cada vez más notoria presencia de emigrantes procedentes de las zonas urbanas.* Existe evidencia de que los grandes centros urbanos y diversas ciudades intermedias, además de absorber a los migrantes internos procedentes de las áreas rurales y de pequeñas localidades del país, estaban y están sirviendo de plataforma para la migración hacia Estados Unidos.
- 4 *Una creciente diversificación ocupacional y sectorial de los emigrantes tanto en México como en la Unión Americana.* Los migrantes que desempeñan una ocupación agrícola ya no son mayoritarios ni en su lugar de origen ni en el de destino.
- 5 *Una cada vez mayor propensión de los migrantes mexicanos a prolongar su estancia en Estados Unidos o a establecer su residencia en ese país, con el consiguiente desgaste de los mecanismos de circularidad del fenómeno.* Este hecho se expresa en una estancia cada vez más larga de los migrantes en el vecino país o bien en el establecimiento de su residencia permanente en Estados Unidos.

Para la segunda mitad de la década de los noventa el fenómeno migratorio era tan intenso y de tanta importancia que para 1997, se estimaba que cerca de 3.8 millones de hogares mexicanos, es decir, 18.4 por ciento del total, tenían familiares directos con algún tipo de experiencia migratoria en Estados Unidos (en el presente o en el pasado) o bien recibían remesas de dinero enviadas desde ese país. Esta proporción varía ampliamente según la región de residencia. En las entidades que forman la región tradicional de emigración, la proporción se eleva a 37 por ciento, en el norte a 22 por ciento, en el centro a 12 por ciento y en el sureste a 4 por ciento. Estos datos confirman que el fenómeno migratorio no constituye un evento aislado o efímero en la vida de las familias mexicanas. Por el contrario, se hace presente a través de la migración permanente o mediante el ir y venir de alguno o algunos de sus miembros a Estados Unidos durante muchos años. (Tuirán, 2002)

La incorporación de entidades federativas y regiones que anteriormente no participaban en la dinámica migratoria - o lo hacían marginalmente - ha asignado un carácter nacional, y ya no meramente regional, a la migración mexicana al vecino país del norte. No es, pues, sorprendente que la migración se haya convertido en uno de los temas prioritarios de las

agendas políticas, no sólo del gobierno federal, sino además de la mayoría de las entidades federativas del país.

La emergencia de nuevos patrones migratorios entre México y Estados Unidos se vincula con algunas transformaciones económicas, sociales, demográficas y políticas relevantes, como son: las sucesivas crisis económicas y la reestructuración del modelo económico mexicano; la conformación de un país cada vez más urbano; las profundas transformaciones en la economía estadounidense, sobre todo en la década de los noventa; las consecuencias anticipadas y no anticipadas derivadas de la aplicación de la política migratoria norteamericana. (Tuirán, 2002)

En este contexto, en el año 2000 se suscitó en México una alternancia en el poder Ejecutivo; después de 71 años de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuviera bajo su hegemonía la presidencia de la república, Vicente Fox Quesada, candidato de la Alianza por el Cambio integrada por el Partido Acción Nacional (PAN) y por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) obtuvo el triunfo, convirtiéndose desde 1929, en el primer presidente de México que no salió de las filas del PRI. Mientras que en los Estados Unidos después de ocho años de gobiernos demócratas, el candidato del Partido Republicano George Walker Bush ganó la presidencia en unas elecciones muy discutidas.

Estos sucesos acaecidos en ambos países parecía, podían significar el impulso necesario para que ambos gobiernos, discurrieran el problema de la migración como un asunto de primerísimo orden considerando todos los factores (económico, político y social), y dándole una solución que beneficiará a todos los actores que intervienen en el fenómeno migratorio. Esta idea de solventar de la mejor manera el problema migratorio, radicaba en la aparente cercanía entre ambos mandatarios, lo que suponía iba a facilitar un acuerdo migratorio entre ambos países.

Aunado a ello, en su campaña presidencial, Fox prometió alcanzar un acuerdo migratorio que pudiera resolver la situación de más de 8 millones de mexicanos indocumentados. Al inicio de sus administraciones el acuerdo migratorio parecía ir por un buen camino; durante la primera visita oficial de Bush a México, efectuada a mediados de febrero del 2001, se habló de un acuerdo migratorio bilateral, mediante el cual pudiera mejorarse la situación de los mexicanos que viven en los Estados Unidos.

Durante este encuentro los gobiernos de México y Estados Unidos acordaron diseñar una nueva política sobre migración que garantizara seguridad jurídica, condiciones de empleo dignas, tránsito ordenado de los trabajadores mexicanos y fin a toda forma de violencia en la franja fronteriza. Después de la reunión entre ambos mandatarios, Bush afirmó a la televisión de su país: "no vengo a cambiar petróleo por migrantes" al tiempo que descartó una amnistía para indocumentados refiriendo: "Prefiero el orden, el flujo ordenado; reconozco que en Estados Unidos se requiere la mano de obra de los mexicanos, y también está claro que a los mexicanos les hacen falta fuentes de empleo, y por eso lo que pienso, de lo que estoy convencido, es que hay que llegar a un buen acuerdo", añadió. (Venegas, Vargas y Diego, 2001)

Como primer paso hacia lo que se propuso como una "política migratoria integral", los dos mandatarios dispusieron la creación de un grupo negociador de alto nivel para determinar cómo se regularían, en primera instancia, los flujos migratorios y ofrecerles a los trabajadores mexicanos seguridad jurídica y garantías de que sus derechos humanos no serían violados. Encabezarían este grupo, por el lado estadounidense, el secretario de Estado, Colin Powell, y el procurador John Ashcroft; por el mexicano, el secretario de Gobernación, Santiago Creel, y el canciller Jorge Castañeda. (Venegas, Vargas y Diego, 2001)

Un posible acuerdo migratorio, no parecía tan lejano en aquel momento; en una visita de Estado que realizó Fox en mayo de 2001 a los Estados Unidos, se refirió a la migración en los siguientes términos: es indispensable que "se vea a la migración como un fenómeno enriquecedor[...] los mexicanos somos los primeros en sentirnos preocupados por el fenómeno migratorio. Muchos migrantes mexicanos enfrentan en Estados Unidos graves limitaciones en problemas de salud, empleo, salario y acceso a la educación; con gran frecuencia son víctimas también de la intolerancia, la xenofobia y de actitudes racistas. Sé muy bien que nuestra preocupación por este complejo problema es compartida". (Venegas, 2001)

Además se pronunció por una "migración ordenada, pues a nadie conviene lo contrario", ya que el "desorden propicia injusticias y fomenta los desacuerdos que afectan el potencial que tiene la relación de México con Estados Unidos". (Venegas, 2001)

Aquí, y junto con un "profundo reconocimiento" a Bush por "la forma visionaria" con que se comprometió a trabajar para atender el problema, Fox aseguró que con la (entonces) nueva

administración estadounidense se estaba en camino de lograr mejores condiciones para los connacionales que trabajan en Estados Unidos. (Venegas, 2001)

La excelente relación entre ambos mandatarios prosiguió hasta principios de septiembre de 2001; los días 5 y 6 del citado mes, el presidente Vicente Fox realizó una visita de Estado a Washington D.C. En el mensaje de bienvenida de Bush, se destacó el trato que se dispensan de "amigos y socios" ambos países. Y el socio mexicano planteó su prioridad inmediata: "Queremos continuar avanzando hacia un acuerdo migratorio que nos beneficie mutuamente, que reconozca antes que nada el valor de los migrantes como personas y como trabajadores, cuya ardua labor contribuye cotidianamente a la prosperidad de esta gran nación." (Venegas, Brooks y Cason, 2001)

En este sentido, el presidente Vicente Fox llamó a su homólogo estadounidense, a llegar "antes de fin de este año" a un acuerdo en política migratoria que permita -en tres o cuatro años- que "no haya más indocumentados mexicanos" en territorio de Estados Unidos. Ante el gobierno estadounidense en pleno, añadió: "Ha llegado la hora de dar a los migrantes y a sus comunidades el lugar que les corresponde en la historia de nuestras relaciones bilaterales. Ambos países les debemos mucho. Ambos podemos construir, trabajando juntos, nuevas condiciones de equidad para ellos, así como de desarrollo y prosperidad para nuestras naciones. Debemos y podemos llegar a un acuerdo migratorio antes de fin de este mismo año, que nos permita antes de que terminen nuestros mandatos que no haya para entonces mexicanos indocumentados en Estados Unidos y que aquellos mexicanos que ingresen a este gran país lo hagan con papeles." El planteamiento que Fox realizó permitiría legalizar antes de que concluyan sus mandatos, a más de 3 millones de indocumentados mexicanos; exactamente algo que la Casa Blanca no deseaba discutir en público. (Venegas, Brooks y Cason, 2001)

La propuesta de Fox intensificó el debate sobre migración tanto en la cúpula política estadounidense como entre la opinión pública y los sectores sociales más preocupados con el tema. Las reacciones a las declaraciones del presidente Fox fueron encontradas, tanto en los sectores gubernamentales, como en la opinión pública. Las posturas fueron, desde el apoyo total, hasta el franco rechazo.

Por su parte, el presidente de Estados Unidos, anunciaba que enviaría una iniciativa al Congreso de su país para facilitar la llegada de "trabajadores invitados, bajo ciertas normas de regularización". Esta fue la primera respuesta al planteamiento de su homólogo mexicano, de buscar un acuerdo migratorio para regularizar la estancia de los mexicanos indocumentados en Estados Unidos. "Es un mensaje (el de Fox) con cierta urgencia y estamos comprometidos para, también, poder darle la urgencia que merece", comentó el gobernante estadounidense. (Cason y Brooks, 2001)

En una de las últimas actividades de la gira, se emitió una declaración conjunta sobre el tema, donde se informaba que en alianza con los sectores privados de Estados Unidos y México se echaría a andar un plan de acción para promover "el libre mercado y el bienestar económico y social" en las comunidades y regiones mexicanas que por su "deficiente" crecimiento propician la migración. La instrumentación de esta iniciativa sería presidida por coordinadores de alto nivel de ambos países e incorporaría a los "más prestigiados economistas, hombres de negocios y a la sociedad civil en su conjunto, de México y Estados Unidos". Además se acordaron establecer medidas de manera conjunta con la finalidad de incrementar la seguridad y proteger la vida de los migrantes a lo largo de la frontera común. (Cason y Brooks, 2001)

Pese al intenso debate y a las posiciones tan encontradas que generaron en Estados Unidos las declaraciones de Vicente Fox, todo parecía indicar que la propuesta migratoria del mandatario mexicano era viable y factible; ésta no era sólo una percepción de la opinión pública, pues incluso en la esfera gubernamental de ambos países se consideraba que un acuerdo migratorio tenía amplias posibilidades de cumplirse.

La visión optimista de solucionar el problema de la migración seguiría hasta el 11 de septiembre de 2001, día en que se suscitaron los atentados terroristas de Nueva York y Washington; dichos acontecimientos trastocaron completamente la política tanto interna como externa en los Estados Unidos; a partir de los citados atentados, la perspectiva del presidente Bush cambió rápidamente, México dejó de ser la relación internacional más importante para su administración, y el sueño de lograr un acuerdo migratorio se alejó cada vez más.

Las relaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos se "enfriaron" tanto, que sólo un mes después de aquella visita en la que Fox lanzara el reto de lograr un acuerdo migratorio para ese 2001, el mandatario mexicano, se limitó a hablar con su homólogo estadounidense del

combate al terrorismo, de la seguridad de las fronteras, de la importancia de la economía, del estímulo al consumo, el acceso al crédito y la desregulación para facilitar la inversión y la reinversión. Las condiciones se habían modificado de tal manera que al hablar de los trabajos de la agenda bilateral, Fox se limitó a declarar: "A diferencia de hace un mes, hoy las prioridades son distintas". (Cason y Brooks, 2001)

Conforme fue transcurriendo el tiempo, el menosprecio del gobierno estadounidense por el tema migratorio con México fue más evidente; durante la cumbre de la Organización de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo, llevada a cabo en Monterrey, la posición de la administración de Bush fue evidente, pues los temas primordiales para el mandatario estadounidense durante esta cumbre fueron el combate al terrorismo y el desarme de Corea del Norte.

En cuanto a la agenda bilateral con México, la referencia al tema migratorio fue mínima, al indicar únicamente que "se está logrando un buen progreso paulatinamente", toda vez que "estamos reconociendo que los migrantes mexicanos contribuyen en forma valiosa a Estados Unidos". Como una posible solución al problema migratorio, Bush se refirió solamente al plan para integrar una "sociedad para la prosperidad", explicando que el compromiso es de "ayudar a centrar la inversión privada y pública en las zonas menos desarrolladas de México, creando empleos y oportunidades para más personas". (Venegas, 2002)

Para octubre de 2002 la posibilidad de que se acordara un pacto migratorio era prácticamente nula, ello motivado en parte por la negativa del gobierno de México a apoyar la invasión de los Estados Unidos a Irak, posición que tensó las relaciones entre ambos países. Esta posición de desentenderse de un pacto migratorio por parte del gobierno de Estados Unidos se hizo evidente en la reunión cumbre de mandatarios en el foro del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), cuando Bush al abordar el tema de un acuerdo migratorio, de máxima prioridad para el gobierno de Fox, señaló: será a largo plazo pues la respuesta para atacar el asunto de la migración es hallar una forma de fomentar el comercio en ambos lados de la frontera, a fin de que la gente pueda encontrar trabajo aquí, en México, para empezar. Esa es una solución a largo plazo. Y en la solución a corto plazo, debemos reconocer que las diferencias salariales harán que la gente quiera venir a Estados Unidos y cuando vengan a Estados Unidos tenemos que trabajar para que se les respete. (Venegas, 2002)

El presidente estadounidense complementó: El asunto es ¿cómo reconocemos la realidad de dos sociedades con diferenciales salariales como las que tienen México y Estados Unidos? En la frontera, el diferencial salarial es tal y la presión migratoria tiende a venir del interior de México y del sur de México. Y "una de las cosas que el presidente Fox y yo hemos deliberado en el pasado, es cómo desarrollar mejor la industria, conjuntamente en el centro y en el sur de México para que la gente tenga más probabilidad de encontrar trabajo en su país". (Venegas, 2002)

Resultó evidente que la reunión bilateral México - Estados Unidos llevada a cabo en el marco de la reunión de mandatarios de la APEC, terminó con marcadas diferencias de opinión entre las prioridades de uno y otro gobernante, pues Bush se encargó, de enfriar las peticiones mexicanas de retomar la negociación de un acuerdo migratorio. Durante este encuentro quedó de manifiesto que "la relación de amistad" que un año atrás se declaraban Fox y Bush se tornó en un trato cordial pero distante, lo que resulto perjudicial, para lo que en septiembre de 2001 parecía un acuerdo migratorio México - Estados Unidos.

El tema migratorio, no sería tomado en cuenta por ambos gobiernos, hasta un año después en la cumbre del foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), realizada en Bangkok, Tailandia; en el marco de este foro, se presentó nuevamente una reunión entre los mandatarios de Estados Unidos y México; para el presidente Fox el principal objetivo de esta reunión era plantear nuevamente el tema migratorio a Bush. Sin embargo el orden de prioridades del presidente estadounidense, no era similar al de su homologo mexicano; el planteamiento que Bush hizo a Fox, respecto al problema migratorio fue el siguiente: "hay una oferta de trabajo en mi país, hay una oferta de trabajo en tu país, y en esta combinación tenemos que encontrar esquemas que nos permitan que haya la conjunción de oferta y demanda permitiendo que se dé en un ambiente seguro, tranquilo y, sobre todo, en el que los derechos humanos de los trabajadores estén garantizados". (Venegas, 2003)

La asesora de seguridad de la Casa Blanca, Condoleezza Rice, dejó en claro la postura del gobierno estadounidense respecto al tema, al asegurar que ambos mandatarios quieren tratar el "sensible" tema migratorio "correctamente y sin precipitación". Rice agregó: "la cuestión de la inmigración es un problema difícil pues todo mundo debe entender que el contexto tras los atentados del 11 de septiembre convirtió el tema en algo todavía más complicado". (Venegas, 2003)

Por su parte el gobierno mexicano fijo su postura, a través de las declaraciones vertidas por el canciller Derbez, quien estableció que a partir de la identificación de las acciones para atender el fenómeno migratorio se irán definiendo cuáles se pueden lograr a corto, mediano y largo plazo. En esa línea se trabajará a partir de la reunión binacional México-Estados Unidos, que comenzará el 12 de noviembre en Washington. "No es, pues, un acuerdo migratorio como se planteó en el momento original (cuando Fox asumió la Presidencia de la República), sino una serie de acciones que nos permitan ir armando este gran rompecabezas" que es el tema de la migración, a propósito de "mejorar las condiciones de vida de los mexicanos en Estados Unidos." (Venegas, 2003)

Con estas declaraciones quedó de manifiesto que el objetivo que se había trazado el presidente Fox para esta reunión, distaba mucho de haberse cumplido, nuevamente los intereses mexicanos quedaban supeditados a las necesidades y prioridades de los Estados Unidos. Según las declaraciones de Derbez la reunión bilateral México - Estados Unidos de noviembre de 2003, sería un punto de inflexión para lograr un acuerdo migratorio.

Sin embargo, los pronósticos no se cumplieron, la reunión bilateral se realizó y México salió sin nada en las manos a no ser promesas y declaraciones de buena fe sobre el tema migratorio. El posicionamiento de ambos gobiernos quedo a cargo de el secretario de Estado, Colin Powell (Estados Unidos), y el canciller Ernesto Derbez (México) quienes en conferencia de prensa conjunta, subrayaron que el tema migratorio es importante, pero ambos utilizaron la misma frase para comentar el ritmo del trabajo hacia un acuerdo migratorio: "paso a paso". Pero ningún funcionario se atrevía a ofrecer un calendario para establecer adelantos concretos sobre el tema y Derbez señaló que apenas se empieza a construir "el proceso" sobre cómo regularizar el flujo migratorio, algo que podría tardar "varios años", según él. (Venegas, 2003)

El 2004 parecía significar una nueva oportunidad para lograr un acuerdo migratorio; en la segunda semana de enero de ese año George Bush presentó su propuesta de trabajadores huéspedes o temporales el cual parecía ser el primer paso para una reforma migratoria de mayor importancia. El plan consistía en dar permisos temporales de trabajo por 3 años, con la posibilidad de ampliarse hasta 6 años; brindar un servicio de ahorro para los trabajadores con el permiso correspondiente, entre otros puntos menos importantes. Las reacciones en México ante tal iniciativa fueron en exceso triunfalistas, pues Fox presentaba este hecho como un logro de

su gobierno y apuntaba a lograr mayores beneficios para los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Cabe destacar que la propuesta del mandatario estadounidense se enmarcaba en un año electoral muy importante, pues habría que recordar que ese 2004 era el año de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, proceso en el cual participaría Bush para buscar su reelección y en donde el voto hispano era de vital importancia.

La propuesta presentada por Bush sería "ampliamente discutida" con su colega mexicano en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas realizada el 12 de enero de 2004. Éste y otros temas fueron expuestos por ambos mandatarios en una charla que duró poco más de una hora; después de la cual Bush y Fox ofrecieron una conferencia de prensa en la que, afirmaron que el plan migratorio del estadounidense "es la mejor alternativa" para los trabajadores mexicanos en Estados Unidos.

Para marzo de 2004 se dio una nueva reunión bilateral México - Estados Unidos, en el estado de Texas, nuevamente el presidente Vicente Fox iba con la intención de empujar "seriamente" el tema migratorio, esperando un avance y una presentación formal de la iniciativa que Bush propusiera a inicios de año, considerando la limitante que representa el año electoral en Estados Unidos, lo cual dificultaría obtener un resultado favorable. Además en la agenda de Fox se planteaba proponer al gobierno norteamericano la eliminación del "fichaje" que practican los estadounidenses a partir de ese año a quienes entran en su territorio, y del que se exentará a los habitantes fronterizos mexicanos. El tercer punto de la agenda, sería revisar el avance que tenían las cuatro propuestas de ley sobre migración y cuáles serían sus posibilidades de aprobación.

Pese al entusiasmo que tenía el presidente de México referente al tema migratorio en su visita a su homólogo estadounidense, ésta dejó sólo la reafirmación de los nexos amistosos entre ambos mandatarios y la apenas leve esperanza del anfitrión de que el Congreso de su país trate, en los próximos meses, su propuesta migratoria. "Quién sabe lo que ocurra en este año de elecciones; es muy difícil dar una fecha", admitió el presidente norteamericano. (Vargas, 2004)

Con esta visita, quedó de manifiesto el cambio de discurso de Fox respecto al acuerdo migratorio, pues el mandatario mexicano declaró que el tema es de "responsabilidad compartida" y que debe trabajarse para alcanzar una migración "legal, ordenada, segura, que

respete la dignidad de las personas y los derechos humanos". Resaltó, una vez más, la contribución económica que hacen a Estados Unidos quienes emigran. Atrás quedaron aquellas declaraciones rimbombantes, en las cuales el presidente de México instigaba a su contraparte estadounidense a signar un acuerdo que modificara el status legal de los indocumentados mexicanos, así como facilidades para migraciones futuras. (Vargas, 2004)

Las declaraciones de Fox se circunscribían, ante la reiteración de Bush, de que bajo ninguna circunstancia puede hablarse de un programa que incluya la amnistía para los trabajadores indocumentados que se encuentran en Estados Unidos; ante tal coyuntura el presidente Fox ratificó su "bienvenida" a la iniciativa que lanzó en enero el jefe de la Casa Blanca, que como se ha visto en párrafos anteriores nada tenía que ver con una amnistía.

Sin quitar el dedo del renglón, tratando de congratularse con Bush, Fox reiteró que la aprobación de la propuesta sobre trabajadores temporales fortalecería la economía de los dos países, pues mientras Estados Unidos se favorecería de la labor de tantas personas que están aquí, "México se beneficiará también al regresar a ciudadanos productivos a su patria, con dinero que pueden invertir y gastar en su economía nacional". (Vargas, 2004)

Como ya se ha comentado anteriormente, el 2004 fue un año muy importante en la vida política de los Estados Unidos, y de los mexicanos que se encontraban en aquel país; en unas elecciones muy competidas Bush logró la reelección ganándole a su competidor, el demócrata John Kerry; considerando la propuesta hecha por Bush a principios de año, se llegó a pensar nuevamente la posibilidad de lograr un acuerdo migratorio México - Estados Unidos. Esta posición se fundamentaba en la aparente buena relación que de nuevo se daba entre ambos mandatarios, sin duda ésta era la gran apuesta de Fox.

Fue en el marco de la reunión cumbre de mandatarios de la APEC, llevada a cabo en Santiago de Chile, que los presidentes de Estados Unidos y México se reunieron nuevamente, en esta ocasión siendo ya Bush presidente reelecto. Esta reunión parecía ser crucial para reiniciar conversaciones sobre un posible pacto migratorio.

Todo indicaba que la prioridad en la agenda del gobierno mexicano para tratar con su contraparte estadounidense, sería la migración; esto basado en una declaración del presidente mexicano hecha el 5 de noviembre de 2004, donde afirmaba que luego del triunfo de Bush se

abría "una ventana de oportunidad" para impulsar una negociación bilateral a partir de todas las propuestas que ya hay sobre el tema, incluyendo "aquella definición muy concreta realizada por ambos mandatarios en donde se establecieron los propósitos y alcances de un acuerdo migratorio integral", así como las iniciativas presentadas por congresistas demócratas y republicanos, y la que el propio mandatario estadounidense hizo pública en enero de 2004.

Por enésima vez la prioridad de Fox (el tema migratorio), no era la prioridad de Bush, al menos así lo comentaron participantes de la reunión bilateral, al mencionar que Bush manifestó a su homologado mexicano respecto al tema lo siguiente: "no te puedo ofrecer nada; no te puedo dar ninguna probabilidad, pero le voy a entrar al tema". Además agregó, que el tema migratorio tendría que esperar a que el mandatario estadounidense ordene las prioridades de su proyecto de gobierno para los próximos cuatro años. Aprovechó también para decirle a Fox que armar una política sobre migración mexicana es importante para él, porque representa una de las mejores formas de conseguir "una frontera segura".

En la rueda de prensa ofrecida por ambos mandatarios, ya resultaba contrastante el tratamiento que cada uno dio al asunto migratorio. Por un lado, Bush lo tocó con todas sus letras y recordó que durante su campaña de reelección estableció su posición al respecto, que consistía, en que si había un trabajador disponible, y una persona dispuesta a emplearlo, la relación laboral pueda darse dentro del marco legal; lo cual tendría que aprobarse. Por su parte Fox no lo abordó de manera explícita. Mencionó que la intención de su gobierno es cumplir con su responsabilidad de expandir la economía y generar empleos y oportunidades para nuestra gente en México. (Vargas, 2004)

La forma en que Fox habló con la prensa del tema migratorio, dejó de manifiesto que la postura asumida por Bush generó un súbito y radical cambio de actitud sobre la anunciada determinación de buscar un acuerdo migratorio integral, la nueva posición del gobierno mexicano consistía en esperar la propuesta que elaborara el presidente de Estados Unidos para, entonces, tener la oportunidad de hacer un análisis desde el punto de vista del gobierno mexicano y opinar al respecto. Atrás quedaron las intenciones de negociación, la actitud del gobierno mexicano se limitaba a sujetarse a las acciones que en su ámbito político interno impulsara Bush y sólo entonces basándose en eso estimular el cabildeo en Estados Unidos para lograr un programa que resultara "conveniente".

No cabe duda que la reunión llevada a cabo en Santiago de Chile significó un punto de inflexión en cuanto al tema migratorio, pues a partir de aquí se marco la pauta en cuanto a la política que el gobierno de Fox llevaría en lo sucesivo respecto al tema. Se paso de una etapa de aparente negociación bilateral a una de imposición unilateral (por parte de los Estados Unidos).

A partir de este momento quedó claro que las discusiones sobre el tema migratorio se limitarían a lo que el gobierno de Bush lograra en su ámbito interno, y que la discusión, presentación y aprobación de un plan migratorio no sería materia del gobierno mexicano (ni del ejecutivo ni del legislativo) en ninguno de sus ámbitos de competencia. Esa falta de iniciativa de elaborar una propuesta que fuese la contraparte o complementación a la iniciativa estadounidense propició un desinterés de la cúpula gubernamental norteamericana por el tema, además de aumentar la dificultad para lograr un pacto migratorio con Estados Unidos, dejando a los trabajadores mexicanos indocumentados sin una protección real, derivado de su status legal.

CAPITULO IV MIGRACIÓN E INSTITUCIONES EN MÉXICO

4.1 DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA.

Actualmente la globalización, con la consiguiente tendencia hacia la integración de bloques económicos regionales, está contribuyendo a debilitar muchos de los obstáculos que en otras épocas se interponían a la migración. Sin embargo, en el caso de los movimientos migratorios entre México y Estados Unidos, aquellos "obstáculos" de "otras" épocas siguen siendo una constante.

En el caso de los flujos migratorios de México hacia los Estados Unidos, según la tipología que se estableció en el primer capítulo, nos encontramos ante una migración de tipo internacional, preponderantemente estacional, aunque la definitiva ha ido en aumento; además de ser una migración principalmente de tipo indocumentada.

Cabe destacar que en México la conducta migratoria ha sido percibida a lo largo de la historia como parte de un fenómeno de naturaleza laboral, conformada por una interacción entre la oferta desde México y una demanda por parte de Estados Unidos de mano de obra (Bustamante, 1994).

Este enfoque es coherente con un volumen creciente de demostraciones del sistema migratorio México-Estados Unidos, que sugiere que un porcentaje cada vez más importante de las familias en México emplean deliberadamente la migración internacional laboral e indocumentada como modo de diversificar sus carteras laborales; es gracias a la migración internacional laboral, que las familias de diversas zonas del país se sitúan en condiciones de acceder a un pequeño capital e iniciar con poco riesgo nuevas empresas productivas.

En sus albores, la migración de México a Estados Unidos se motivaba fundamentalmente en razones de carácter económico, estas motivaciones iniciales del flujo migratorio se dieron en gran parte dentro de los mismos Estados Unidos. Sin embargo en la actualidad, los factores que iniciaron la migración entre los dos países no son necesariamente los únicos que la sustentan. Hoy, las redes sociales vinculan una lista en expansión de industrias, ocupaciones y zonas de los Estados Unidos con una lista en aumento de comunidades mexicanas que envían migrantes al país del norte.

La literatura especializada coincide en apuntar que la migración entre México y Estados Unidos constituye un fenómeno complejo, con una prolongada tradición histórica y con raíces estructurales en ambos lados de la frontera. Dentro del conglomerado de fuerzas que han contribuido a estructurar este complejo sistema migratorio, destacan:

1. La persistente demanda de mano de obra mexicana en los sectores agrícola, industrial y de servicios de la Unión Americana;
2. El considerable diferencial salarial entre ambas economías;
3. El intenso ritmo de crecimiento demográfico de la población mexicana en edad laboral;
4. La insuficiente dinámica de la economía nacional para absorber el excedente de fuerza de trabajo; y
5. La tradición migratoria hacia el vecino país del norte, conformada en el siglo pasado y a lo largo del actual en muy diversas regiones del país. (Durand y Massey, 2003)

Esto significa que los factores de expulsión en México tomados en su conjunto, son más fuertes que los factores de atracción en Estados Unidos, es decir, las familias envían uno o más trabajadores a los mercados de trabajo de Estados Unidos con la finalidad de auto-asegurarse de los riesgos en la renta, la producción y la propiedad, o para obtener acceso al escaso capital para inversión.

Además de los cinco aspectos anteriormente mencionados, habría que añadir la "regionalización" de la migración en México como un factor, sino decisivo, si importante para que se reproduzca el fenómeno en mayor o menor grado. La regionalización más aceptada de la migración en nuestro país, divide a México en cuatro zonas geográficas, que difieren una de la otra en cuanto a la forma y el fondo de cómo se reproduce la migración en ellas.

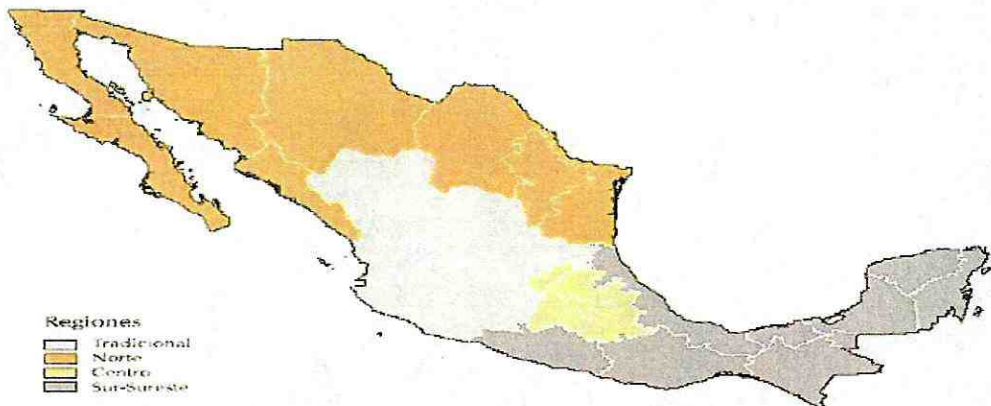
Las cuatro zonas son la *norte* (compuesta por las 2 Baja Californias, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Sinaloa), la *tradicional* (que comprende los estados de Durango, Zacatecas, San Luís Potosí, Nayarit, Jalisco, Colima, Aguascalientes, Michoacán y Guanajuato), la región *centro* (conformada por el estado de México, Querétaro, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos y el Distrito Federal) y la región *sur - sureste* (integrada por las siguientes entidades federativas: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tabasco y Veracruz).

El pertenecer a alguna de las citadas regiones facilita o dificulta el acceder a los mercados laborales de los Estados Unidos; el vivir en la zona norte y/o tradicional posibilita en mayor medida emigrar a la Unión Americana, esto se da fundamentalmente por dos razones, la primera es la cercanía (esta relación se vincula a la zona norte), y la segunda es la reproducción de redes sociales bien conformadas que catalizan los flujos migratorios (este factor se vincula con la zona tradicional).

Por lo que respecta a las zonas centro y sur - sureste, se puede decir que el vivir en ellas obstaculiza de alguna manera el poder emigrar a los Estados Unidos; las razones son, que no existe una cercanía geográfica con la zona receptora, y que además al ser regiones migratorias emergentes, las redes sociales aún no alcanzan el grado de perfeccionamiento que permita hacer más accesibles los mercados laborales norteamericanos.

El comportamiento de los flujos migratorios en México es heterogéneo, cada una de las entidades tiene sus particularidades, algunos con una tradición histórica de la migración y, otros, con un proceso incipiente que ha sido afectado por la desindustrialización que presentan las distintas ramas y sectores económicos orientados al mercado interno, que tradicionalmente se ha ubicado en las grandes metrópolis del centro.

Mapa No. 1. Regionalización de México según el origen de la migración.



FUENTE: CONAPO.

Es necesario ponderar que la migración de México a Estados Unidos implica más que el simple desplazamiento de personas desde un asentamiento geográfico hasta otro localizado más allá

de una frontera internacional, pues el proceso de migración va acompañado de profundas transformaciones sociales y económicas. (Bustamante, 1994) Estas transformaciones (generadas en los últimos 25 años) han propiciado un cambio profundo en el patrón migratorio. En contraste con el patrón anterior, caracterizado por una fuerte presencia de la migración temporal y la participación de varones jefes de familia, la migración tiende a ser ahora cada vez más permanente (independiente del status legal del migrante), y a incorporar a una mayor proporción de hijos e hijas jóvenes, solteros o recién casados e, incluso, a familias enteras. (Corona, 1998)

Además, en las últimas décadas y, sobretudo en los años noventa, la región Centro ha asumido un importante papel en la dinámica expulsora a Estados Unidos. Tan sólo entre 1990 y 2005 el número de migrantes originarios de la región establecidos en el vecino país aumento su tamaño 2.48 veces, al incrementarse de 806 mil a 2.0 millones de personas. (CONAPO, 2005) Sobresalen el estado de México y el Distrito Federal como entidades de origen de mayor número de migrantes de la región, toda vez que más de un millón procede de esas dos entidades. Ante tal situación, algunos autores llaman al Distrito Federal y al estado de México, zonas de la nueva cantera migratoria o con indicios de haberse extendido la migración internacional recientemente. (González, 2002)

Otra transformación que ha presentado el patrón migratorio en los últimos años ha sido el progresivo incremento de la migración indocumentada, como modalidad predominante del flujo temporal México-Estados Unidos. En el periodo 2001-2004, 77% de los migrantes no disponía de autorización para cruzar la frontera con Estados Unidos, lo que contrasta con la cifra registrada en el periodo de 1998-2001, de alrededor de 63%, y la del periodo 1993-1997, cercana a 48%. Si bien la migración indocumentada mexicana constituye una larga continuidad, los índices recientes vienen a representar un notable incremento de dicho patrón. (Novelo, 2006)

De acuerdo con el *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración* y con las estimaciones del CONAPO (Consejo Nacional de Población) la pérdida neta anual de población mexicana por concepto de migración a Estados Unidos ha registrado un continuo y acelerado incremento durante las últimas cuatro décadas. Se estima que el país perdió anualmente entre 26 mil y 29 mil personas por concepto de migración internacional durante el periodo 1960-1970. En la década siguiente este flujo aumentó más de cuatro veces su tamaño,

alcanzando cifras de entre 120 mil y 155 mil personas por año. En la década de los 80's, la pérdida neta anual aumentó a una cifra entre 210 mil y 260 mil; se elevó a casi 300 mil y 360 mil en el primer y segundo quinquenio de la década de los noventa, respectivamente, para alcanzar un monto cercano a 400 mil personas por año en el periodo 2001-2005; es decir, una cifra catorce veces superior a la observada en la década de los sesentas.

Asimismo, se estima que tres entidades federativas de la región Tradicional y una de la región Centro, registraron, por mucho, las mayores pérdidas de población por efecto de la migración internacional: Guanajuato, Michoacán y Jalisco experimentaron una merma de más de 40 mil personas en 2000, hecho que se intensificó en 2005. Por su parte, el estado de México perdió más de 34 mil personas en 2000, y, a semejanza de los estados anteriormente mencionados, la pérdida neta se incrementó en 2005. (INEGI, CONAPO)

El proceso que significa el cambio de patrón de la migración internacional está propiciando, no sólo que se incremente el volumen de personas involucradas en los flujos migratorios, sino también que se presenten cambios o se acentúen las tendencias de ciertas modalidades migratorias y de los perfiles de los migrantes. Asimismo, la migración a Estados Unidos adquiere características específicas en cada región que ameritan ser consideradas en el diseño de políticas y programas orientados a atender las diversas aristas del fenómeno.

4.2. *INTENSIDAD MIGRATORIA.*

Un elemento que puede ser muy ilustrativo de la importancia del tema migratorio en las agendas de gobierno, es la intensidad migratoria que muestra que tan permeable es la población al fenómeno migratorio. Cabe destacar que la intensidad migratoria se mide a partir de la proporción de migrantes internacionales en relación con la población respectiva.

Gracias a los índices de intensidad migratoria podemos tener una fotografía de cada uno de los Estados de la República para saber que tanto se reproduce el fenómeno migratorio en esas entidades federativas, además de que nos ayuda a saber el tamaño del problema de esas entidades, esto con el fin de que el gobierno mexicano en sus diferentes ámbitos den respuesta a tal problemática.

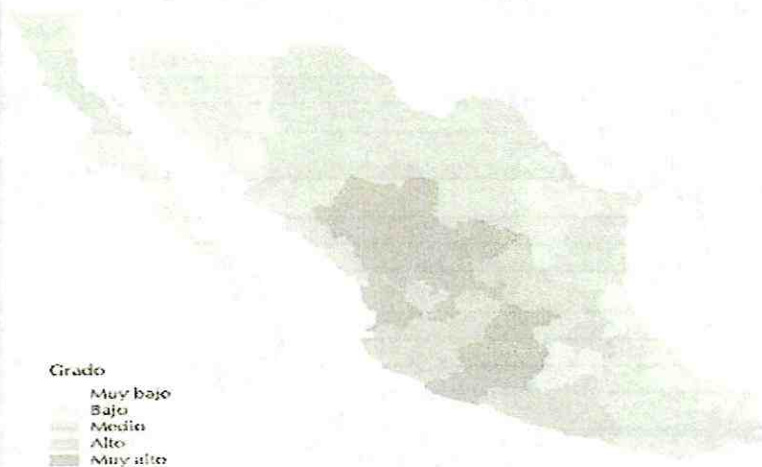
Cuadro No. 4 Intensidad migratoria a Estados Unidos, por entidad federativa 2000

Entidad federativa	Total de hogares	% Hogares que reciben remesas	% Hogares con emigrantes en Estados Unidos del quinquenio anterior	% Hogares con migrantes circulares del quinquenio anterior	% Hogares con migrantes de retorno del quinquenio anterior	Índice de intensidad migratoria	Región
Zacatecas	306 882	13.03	12.18	3.31	2.55	2.58352	Tradicional
Michoacán	893 671	11.37	10.37	2.82	2.31	2.05950	Tradicional
Guanajuato	990 602	9.20	9.55	2.18	1.60	1.36569	Tradicional
Nayarit	222 714	9.64	6.82	2.03	2.03	1.27041	Tradicional
Durango	331 242	9.70	7.31	1.82	1.57	1.09000	Tradicional
Aguascalientes	207 327	6.69	6.66	2.74	1.46	1.03883	Tradicional
Jalisco	1 457 326	7.70	6.53	1.78	1.68	0.88785	Tradicional
Colima	136 926	7.34	5.62	1.37	2.10	0.80260	Tradicional
San Luis Potosí	509 582	8.20	7.43	1.29	1.15	0.67344	Tradicional
Morelos	376 140	6.44	7.46	1.27	1.13	0.51921	Centro
Guerrero	677 731	7.86	6.79	0.84	1.09	0.42772	Sur-sureste
Hidalgo	507 225	5.06	7.14	1.61	0.88	0.39700	Centro
Chihuahua	767 679	4.32	3.70	1.04	1.27	- 0.00082	Norte
Baja California	613 602	4.02	2.38	0.35	2.28	- 0.00104	Norte
Querétaro	311 896	3.71	4.81	1.42	0.68	- 0.04158	Centro
Oaxaca	762 517	4.13	4.76	0.56	0.72	- 0.26377	Sur-sureste
Sinaloa	586 245	4.60	3.58	0.89	0.61	- 0.26620	Norte
Puebla	1 098 409	3.28	4.02	0.54	0.66	- 0.42263	Centro
Tamaulipas	690 067	3.64	3.02	0.61	0.75	- 0.42994	Norte
Coahuila	555 793	3.38	2.23	0.81	0.68	- 0.47955	Norte
Sonora	539 528	3.16	1.59	0.32	0.87	- 0.63929	Norte
Nuevo León	925 493	2.46	1.91	0.65	0.58	- 0.66630	Norte
Veracruz	1 649 332	2.74	3.20	0.49	0.22	- 0.70717	Sur-sureste
Tlaxcala	203 259	2.24	2.70	0.49	0.37	- 0.73806	Centro
México	2 978 023	2.11	2.63	0.56	0.33	- 0.74732	Centro
BCS	107 536	1.08	1.03	0.57	0.63	- 0.86423	Norte
Distrito Federal	2 203 741	1.72	1.60	0.44	0.32	- 0.90984	Centro
Yucatán	387 434	1.41	1.02	0.22	0.23	- 1.08207	Sur-sureste
Quintana Roo	219 671	0.99	0.71	0.19	0.25	- 1.14632	Sur-sureste
Campeche	163 451	1.02	0.88	0.15	0.10	- 1.19328	Sur-sureste
Chiapas	832 111	0.76	0.79	0.11	0.07	- 1.24572	Sur-sureste
Tabasco	426 653	0.64	0.58	0.15	0.04	- 1.27065	Sur-sureste

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

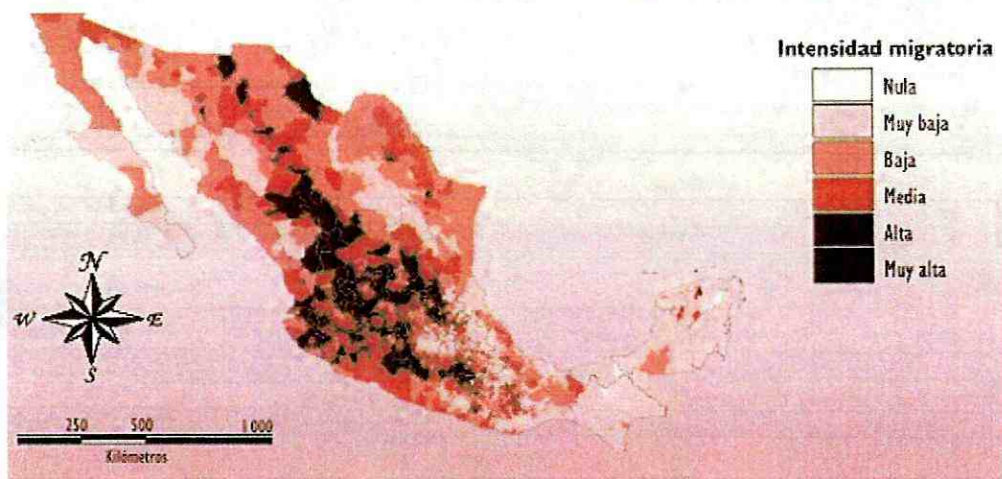
En conclusión al respecto, según cifras del INEGI, al año 2000, las entidades federativas que registran una mayor intensidad migratoria son: Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Nayarit, en tanto las entidades federativas con menores índices de intensidad migratoria son: Tabasco, Chiapas, Campeche y Yucatán.

Mapa No. 2 Grado de intensidad migratoria a Estados Unidos por entidad federativa



FUENTE: CONAPO

Mapa No. 3. Intensidad Migratoria a Estados Unidos por municipio.



FUENTE: Estimaciones de CONAPO.

4.3 LUGARES DE ORIGEN Y DESTINO DE LOS MIGRANTES INTERNACIONALES.

En la actualidad los migrantes proceden de comunidades, pueblos y ciudades de todo México, pero la migración intensa se concentra, sobre todo, en 109 municipios de más de 2400 que tiene el país. (CONAPO)

Pese al carácter cada vez más urbano que el patrón migratorio ha asumido en los últimos años,

éste sigue estando muy influido por las condiciones rurales. Una de las consecuencias de la urbanización de los flujos migratorios, ha sido la expansión territorial de la migración internacional, por lo que se puede decir, que actualmente, ningún estado de la República está exento de la expulsión (en mayor o menor cantidad) de trabajadores migratorios.

De hecho, en 2,350 municipios (96% del total) se advierte, en mayor o menor medida, algún tipo de contacto con la Unión Americana, expresado a través de la migración hacia el vecino del norte, así como mediante las transferencias monetarias realizadas desde aquel país. De ese total, 492 municipios son de alta y muy alta intensidad migratoria; 392 municipios (16%) registran una intensidad media; y 1 466 municipios exhiben una baja o muy baja intensidad migratoria. (CONAPO)

A pesar del cambio que representa la creciente diversificación del origen regional de los migrantes, conviene señalar que persiste un patrón de continuidad expresado mediante el grado relativamente generalizado que ha alcanzado este fenómeno en los estados con tradición migratoria. Sobresale el hecho de que más de la mitad de los municipios de Aguascalientes (73%), Durango (59%), Guanajuato (59%), Jalisco (65%), Michoacán (63%) y Zacatecas (72%) registran, en relación con este fenómeno, una intensidad alta o muy alta. (CONAPO)

También conviene hacer notar que el corredor localizado al sur de la corona de ciudades de la Zona Metropolitana del Valle de México, conformado por los municipios del sur del estado de México y Morelos, el norte de Guerrero, el sureste de Puebla y la zona de la Mixteca (Oaxaca, Guerrero y Puebla), presentan una intensidad migratoria tan alta como la que se observa en el corazón de la región tradicional.

Según los datos oficiales, se presenta un rasgo distintivo en los flujos migratorios de México a los Estados Unidos, y ese es, pese a lo que se pudiese suponer a priori, que no existe una relación directamente proporcional entre un alto grado de marginación, y una alta intensidad migratoria. De hecho, de los 386 municipios con grado de marginación muy alto, solo 26 tienen una intensidad migratoria alta o muy alta, al tiempo que uno de cada cinco municipios con grado de marginación alto registran una intensidad migratoria alta o muy alta (es decir, 184 de 906 municipios).

La relación más significativa con la migración internacional se localiza en los municipios con

grado de marginación medio. Así, de los 486 municipios en esa condición, 69 tienen grado de intensidad migratoria internacional muy alto, 101 municipios registran grado alto, y 86 municipios son de grado medio. Asimismo, 83% de los 247 municipios con grado de marginación muy bajo se caracterizan por tener grado de intensidad migratoria muy bajo y bajo.

Cuadro No. 5 Emigración de los mexicanos a los Estados Unidos de América 2000.

<i>Migración internacional de México 2000</i>		<i>Emigración de mexicanos a Estados Unidos 2000</i>	
ENTIDAD	PORCENTAJE	ENTIDAD	PORCENTAJE
Jalisco	10.81	Jalisco	10.74
Michoacán	10.26	Michoacán	10.27
Guanajuato	10.16	Guanajuato	10.08
México	8.32	México	8.10
Veracruz	4.98	Veracruz	4.88
Distrito Federal	4.64	Guerrero	4.61
Guerrero	4.54	Distrito Federal	4.49
Puebla	4.45	Puebla	4.31
Zacatecas	4.09	Zacatecas	4.11
San Luis Potosí	3.84	San Luis Potosí	3.85
Hidalgo	3.81	Hidalgo	3.76
Oaxaca	3.49	Oaxaca	3.51
Chihuahua	3.13	Chihuahua	3.11
Morelos	2.81	Morelos	2.77
Durango	2.65	Durango	2.67
Nuevo León	2.18	Sinaloa	2.17
Sinaloa	2.18	Subtotal	83.43
Tamaulipas	2.05	Otras	16.57
Aguascalientes	1.61		
Querétaro	1.59		
Nayarit	1.57		
Baja California	1.45		
Coahuila	1.38		
Sonora	0.87		
Colima	0.80		
Chiapas	0.62		
Tlaxcala	0.57		
Yucatán	0.39		
Tabasco	0.25		
Quintana Roo	0.20		
Baja California sur	0.16		
Campeche	0.14		
Total	100.00	Total	100.00

FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda.

Como podemos observar del cuadro anterior, la emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos, se concentra principalmente en siete entidades de la república las cuales concentran el 53.17% del total de migrantes, aunque esto no significa que el fenómeno no sea de nivel nacional como ya hemos descrito anteriormente.

Otro aspecto a desarrollar del anterior cuadro, tiene que ver con la relación entre el porcentaje de emigrantes y la intensidad migratoria; al respecto se observa que de acuerdo con los datos

de INEGI, la entidad con mayor intensidad migratoria, Zacatecas, ocupa apenas el noveno lugar como lugar de origen de migrantes; en tanto que el estado que mayor cantidad de personas aporta al flujo migratorio con Estados Unidos, que es Jalisco, ocupa el séptimo lugar en intensidad migratoria, en tanto que coincidentemente Michoacán y Guanajuato ocupan el mismo lugar, tanto en intensidad migratoria, como en la cantidad de personas que salen a los Estados Unidos. Cabe señalar que los casos del estado de México, de Veracruz y el Distrito Federal, que pese a ser entidades con un flujo migratorio alto de mexicanos a los Estados Unidos, no aparecen dentro de los 15 primeros lugares respecto a su intensidad migratoria, debido a que son las tres entidades más pobladas del país, por lo que su intensidad migratoria es mínima. El caso del estado de México es el más particular de todos, pues pese a ser la cuarta entidad que más gente envía a los Estados Unidos, su intensidad migratoria se encuentra muy por debajo del promedio nacional, que es de 1.68, en tanto que la del estado de México es apenas de 1.04.

Tomando en cuenta los datos presentados en el cuadro anterior, reafirmamos lo establecido en sub-capítulos precedentes, de que la migración se ha ido extendiendo por todo el territorio nacional, y que están surgiendo con fuerza zonas de reciente inserción en los flujos migratorios; establecemos lo anterior partiendo de la regionalización que se ha hecho de la migración en México, y según la cual ciertamente las tres entidades expulsoras más importantes, pertenecen a la zona tradicional, en tanto que las siguientes cinco entidades expulsoras pertenecen a la zona centro (México, Distrito Federal y Puebla) y a la zona sur – sureste (Veracruz y Guerrero), situación que es muy ilustrativa de la expansión del fenómeno.

Hasta el momento hemos abordado lo concerniente a los lugares de origen de los migrantes mexicanos; por lo que ahora es pertinente hablar de los lugares hacia los cuales se dirigen estos migrantes, por lo que ahora mostramos un cuadro en el que se muestran las entidades federativas de los Estados Unidos con mayor captación de migrantes mexicanos.

Cuadro No. 6

Estados de la Unión Americana donde se concentra el mayor número de población migrante de Origen Mexicano.

Estado de la Unión Americana	Población total migrante	Población migrante de México	Porcentaje en relación con la población migrante en dichos estados
California	8,817,243	3,889,695	44.11
Texas	2,885,734	1,970,787	68.29
Illinois	1,531,231	609,068	39.78
Arizona	649,127	435,001	67.01
Georgia	573,255	196,011	34.19
Colorado	380,841	192,427	50.52
Florida	2,640,882	189,819	7.19
Carolina del Norte	436,513	179,236	41.06
Nueva York	3,804,431	170,386	4.48
Washington	614,524	149,281	24.29
Nevada	305,573	142,685	46.69
Oregon	296,997	117,297	39.49
Utah	159,237	64,921	40.77
Kansas	138,845	64,896	46.74
New Jersey	1,481,157	64,614	4.36
Michigan	526,459	62,289	11.83
Indiana	194,992	61,336	31.46
Oklahoma	133,216	58,145	43.67
Wisconsin	190,731	57,638	30.22
Tennessee	167,999	51,174	30.46
Minnesota	261,030	45,557	17.45
Idaho	65,150	37,204	57.10
Virginia	584,982	35,210	6.02
Arkansas	74,054	31,422	42.43
Missouri	151,108	30,573	20.23
Carolina del Sur	116,571	30,524	26.18
Nebraska	75,702	28,996	38.30
Pennsylvania	497,050	24,306	4.89
Ohio	339,645	23,216	6.83
T o t a l	28,094,279	9,013,714	32.08

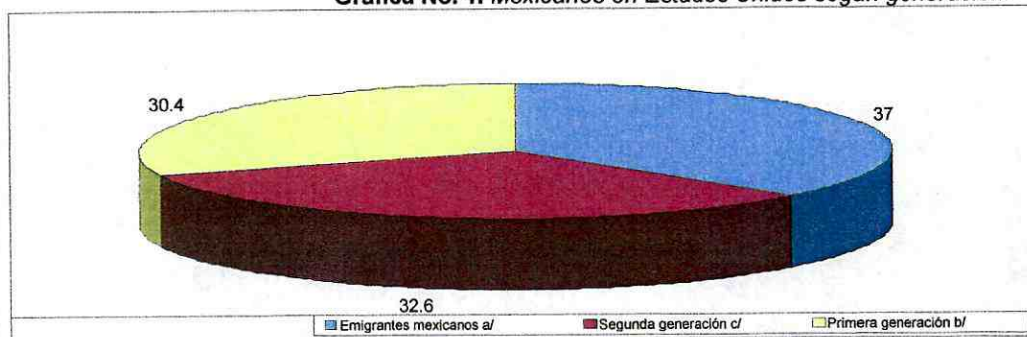
Fuente: Centro de Estudios para la Inmigración en Washington D.C. Información dada a conocer por el Periódico de circulación nacional "Reforma" el 8 de septiembre del 2003

Como se puede observar, la migración de los mexicanos hacia los Estados Unidos, se concentra en cuatro estados de la Unión Americana, pues un 76.60% de los migrantes nacionales se establecen en California, Texas, Illinois y Arizona, en tanto que el restante 23.40% se instala en otros 25 estados de la Unión Americana. Como lugares de destino son particularmente especiales los estados de California y Texas; el primero capta a 43 de cada 100 mexicanos que van a los Estados Unidos, y en conjunto según los datos proporcionados por el Centro de Estudios para la Inmigración, ambos estados concentran un 65.02% de los migrantes mexicanos en la Unión Americana.

En cuanto a la relación entre los migrantes mexicanos y el total de migrantes residentes en cada estado norteamericano, los porcentajes más importantes son los de Texas y Arizona, pues los mexicanos representan un 68.29% y un 67.01% respectivamente del total de los migrantes establecidos en ambos estados; al respecto habría que destacar que estados de la Unión Americana que no son representativos como receptores de migrantes, como Colorado, Kansas y Idaho, si bien no son en términos brutos grandes destinatarios de mexicanos, si lo son en términos relativos, ya que en el caso de Colorado, de cada 100 migrantes residentes en dicha entidad, 51 son connacionales; por lo que respecta a Kansas la proporción se reduce a 47 de cada 100, y por último en lo que respecta al estado de Idaho, la relación es de 57 de cada 100; éstas cifras son aún más relevantes, si las comparamos con estados tan importantes en la recepción de migrantes mexicanos como lo son California e Illinois, en donde dicha relación es de 44 de cada 100 y de 40 de cada 100 respectivamente, aún y cuando en términos brutos California es el lugar de destino favorito de los mexicanos e Illinois ocupa la tercera posición.

Otro aspecto importante que se deriva del cuadro anterior, tiene que ver con la escasa relevancia, en términos numéricos, de los mexicanos en estados receptores como Nueva York, Florida y Nueva Jersey. En el caso de la Florida, que cuenta con una población total migrante de 2,640,882 sólo un 7.19% es de origen mexicano; y sólo un 4.48% de los casi 4 millones de migrantes residentes en Nueva York, tienen raíces mexicanas. Ante tales casos podemos establecer por una parte que las redes sociales de migrantes mexicanos en estos dos estados no se han desarrollado lo suficiente para incrementar el fenómeno, mientras que por otra la escasa representación de migrantes mexicanos pudiera obedecer al acaparamiento de fuentes de empleo de migrantes de otras nacionalidades (particularmente de cubanos en el caso específico de Florida).

Gráfica No. 1. Mexicanos en Estados Unidos según generación.



a/ Población nacida en México que vive en Estados Unidos de América.

b/ Población nacida en Estados Unidos de América, pero con alguno de los padres nacidos en México.

c/ Población nacida en Estados Unidos de América que se reconoce de origen mexicano, sin que ellos o sus padres hayan nacido en México.

* Población de origen mexicano (miles de personas): 26,663.

FUENTE: CONAPO. www.conapo.gob.mx (16 de junio de 2005), estimaciones con base en U.S. Census Bureau. Current Population Survey.

4.4 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LOS MIGRANTES INTERNACIONALES.

El Consejo Nacional de la Población estimaba que en el 2000 alrededor de 8.5 millones de mexicanos residían en los Estados Unidos legal o ilegalmente, o sea, casi el 8% de la población de México y el 3% de los habitantes del país receptor. Los migrantes mexicanos que forman la corriente migratoria hacia Estados Unidos no constituyen un conjunto homogéneo, sino que integran varios grupos relativamente diferenciados:

1. Por un lado, los trabajadores migratorios que residen en México y que regularmente entran y salen del territorio norteamericano,
2. Por el otro, los migrantes mexicanos con residencia más o menos fija en Estados Unidos.

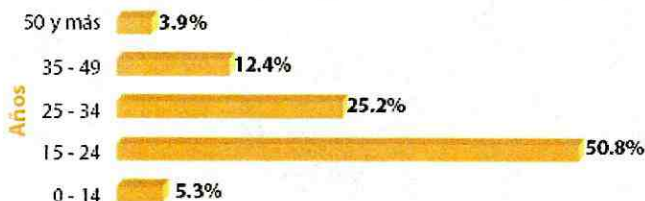
Los primeros, que son los de mayor interés para el presente trabajo, cuentan con un perfil sociodemográfico peculiar:

1. Sus integrantes son predominantemente del sexo masculino;
2. Se concentran entre los 15 y los 34 años de edad;
3. Tienen niveles de escolaridad ligeramente inferiores a la media nacional;
4. Proviene principalmente de las entidades localizadas en el occidente y norte-centro de México; y
5. En su mayoría carecen de los documentos para ingresar de manera autorizada a Estados Unidos.

Unidos o para trabajar en ese país. (CONAPO)

Según los datos arrojados por el decimosegundo Censo Nacional de Población y Vivienda (2000), la mayoría de los mexicanos que emigran hacia los Estados Unidos (76%) tienen una edad que oscila entre los 15 y los 34 años, lo que nos da un promedio de edad de 24.5 años; los que nos dice que los migrantes internacionales pertenecen al estrato de la población más joven de nuestra sociedad. Esta población fuerte y dinámica es muy bien aceptada en los Estados Unidos ya que la mayor parte de su población es madura e incapaz de realizar los trabajos que los mexicanos ejecutan.

Gráfica No. 2. *Distribución porcentual de la población migrante internacional.*



FUENTE: INEGI. Estados Unidos Mexicanos, Perfil Sociodemográfico, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Aguascalientes, Ags. México 2002.

Otro dato muy significativo tiene que ver con la condición de empleado o desempleado del migrante internacional, al respecto las cifras indicaron que solo el 3.2% de los migrantes estaba desempleado antes de dirigirse al norte y que el 77% encontró trabajo en las dos primeras semanas siguientes a su llegada a los Estados Unidos. Estos datos permitieron a México sostener que ni exportaba desempleo, ni quitaba puestos de trabajo a los estadounidenses, además de echar parcialmente por tierra como factor de expulsión la incapacidad de la economía nacional para absorber el excedente de fuerza de trabajo, pues según los datos obtenidos, el factor desempleo no es determinante para elegir emigrar a los Estados Unidos.

Otro rasgo distintivo de la población que se dirige a cruzar la frontera, es que no pertenece a la población en extrema pobreza, como pudiera presuponerse; ya que en otro estudio realizado por la CONAPO, se demostró que las personas que no contaban con recursos, preferían emigrar a las ciudades (si eran habitantes de zonas rurales) o quedarse a vivir en ellas, que salir del país ya fuese por miedo o por no creerse capaces de obtener el dinero que se gastarían en ese viaje que para ellos sería inalcanzable.

Según los estudios realizados por CONAPO, entre un 60% y un 70% de los migrantes internacionales, son de origen campesino, participando en el fenómeno especialmente aquellos que carecen de tierras propias.

Gráfica No. 3. *Porcentaje de la población de 5 años y más por tipo de migración.*



FUENTE: INEGI. Estados Unidos Mexicanos, Perfil Sociodemográfico, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Aguascalientes, Ags. México 2002.

Si comparamos el tipo de migración entre ambos sexos podemos ver que existe un porcentaje más alto de mujeres que cambian su lugar de residencia entre municipios y estados, mientras que los hombres las superan en la migración internacional; en términos absolutos por cada mujer que emigra al extranjero, 1.46 hombres salen del país, es decir aproximadamente 163,000 mujeres al año están abandonando el país para buscar nuevas expectativas de vida. Cabe destacar que la mayor parte de las mujeres que emigran a los Estados Unidos pertenecen a zonas urbanas; al llegar a los Estados Unidos se encargaran de formar parte de la industria de la maquila, encargarse del servicio domestico o en la industria restaurantera, desde la comida rápida hasta la que se ofrece en un hotel de cinco estrellas. (Novelo, 2006)

Otro estrato de la población que tiende a emigrar, y que no es menos importante por no representar en términos brutos un volumen considerable, es la intelectual o científica, la cual al no contar con el suficiente apoyo económico, deciden emigrar a Estados Unidos en busca de nuevas oportunidades.

En términos generales, la migración se ha convertido en una estrategia de supervivencia para la clase media, la cual con las recurrentes crisis económicas, se vio ante la disyuntiva de por un lado conservar su status económico a cambio de degradar su profesión, con la intención de conservar el status social que sus estudios le habían dado, o definitivamente someterse a bajar su nivel de vida.

4.5 LAS REMESAS.

La necesidad, sacrificio y constancia de los trabajadores mexicanos con documentos o sin ellos, que laboran en los Estados Unidos, a pesar de las condiciones laborales deplorables en que se encuentran, ha generado el recurso económico suficiente para enviarlo a sus familiares en México.

En este tenor, una de las variables que nos puede dar luz sobre la dimensión que ha adquirido la migración internacional en nuestro país, es sin lugar a dudas la cantidad de remesas que los migrantes internacionales están enviando a México; las remesas son recursos que en paralelo con la migración, han venido creciendo en los últimos años, beneficiando a un número cada vez mayor de mexicanos; es innegable que las remesas representan las ventajas más directas de la migración internacional, pues ejercen un impacto importante en la economía y el bienestar familiar de las regiones de origen de migrantes, aunque su efecto sobre el mercado de trabajo es principalmente indirecto y limitado. Cabe aclarar que los beneficios derivados de las remesas serán notorios siempre y cuando la comunidad sea capaz de aprovechar los efectos multiplicadores de esos envíos.

El uso que los hogares le dan a las remesas, se relaciona con algunas características de las unidades domésticas, incluida su composición, ciclo de vida, necesidades básicas insatisfechas, capacidad de ahorro y la potencial facultad de transformar estos recursos en inversiones productivas. (Tuirán, 2001)

Las remesas en México han servido en una alta proporción para cubrir las necesidades de consumo inmediato, además de que se aprovechan para la adquisición de bienes de consumo duradero, así como para la compra y mejoramiento de vivienda; otra parte importante de estos recursos es destinado a los servicios de salud. Vale la pena subrayar que esta función social complementaria que desempeñan las remesas es de suma importancia, sobre todo en estados en los que la mayoría de la población no tiene acceso a ninguna institución de seguridad social. Por último sólo una pequeña parte de las remesas es destinada al ahorro. En conclusión, diversos estudios sobre uso de remesas en México concluyen que éstas sólo sirven para subsidiar el consumo, por lo cual la migración hacia Estados Unidos perpetúa un estado de dependencia económica y limita las perspectivas de desarrollo regional y nacional. (Massey, 1991)

Ponderando lo anterior, cabe destacar que las remesas generan consecuencias tanto positivas como negativas en aquellas regiones que se ven más expuestas al fenómeno migratorio, y por ende a la recepción de dinero proveniente principalmente de los Estados Unidos.

Entre las repercusiones positivas, podemos citar que las divisas generadas por nuestros connacionales, han ocasionado en algunas zonas un efecto multiplicador que permite recobrar el poder adquisitivo de las familias que dependen de un migrante internacional, esto incrementa la demanda de mercancías y productos, imprimiéndole una mayor dinámica a los mercados, estimulando con ello no sólo el consumo de productos elementales, sino además de servicios, que a su vez incentivan nuevas fuentes de empleo. (Tuiran, 2001)

Otra consecuencia positiva generada por las remesas, se hace más evidente en la región migratoria tradicional, en donde categóricamente la emigración internacional y las remesas han sido clave indiscutible para mantener hasta ahora un frágil equilibrio económico de las regiones expulsoras. Las remesas de los migrantes, en lo fundamental, son un subsidio a las precarias explotaciones campesinas temporaleras o a otro tipo de actividades productivas, como artesanales, ganaderas, etc.

En cuanto a los efectos negativos de las remesas, se encuentra que son un elemento de incertidumbre en el ingreso familiar de los migrantes, en la medida que se supeditan a repentinas conmociones exteriores a las economías que dependen de las remesas. (Malgesini, 1998) Algunos estudios han demostrado que la renta de las remesas puede producir acusadas diferencias en los niveles de vida y crear clases económicas distintas, o perpetuar las ya existentes, sobre la base del estatus del migrante. En algunas zonas del país expulsoras de migrantes, las remesas alimentan la desigualdad y la distinción entre clases sociales, ya que los recursos generados por la migración son captados por los grupos de mayor riqueza, a través de las casas de cambio, en donde las divisas se quedan, a cambio de pesos, claro está con un importante castigo en los costos de transacción.

Pero incuestionablemente el efecto perjudicial más importante del envío de remesas es el alto grado de dependencia de México en el aspecto comercial y financiero respecto al dinero que envían los migrantes, pues cabe destacar que el despachó de remesas se ha convertido en los últimos años en la segunda fuente de captación de divisas para el país, sólo por debajo de las

exportaciones petroleras, y muy por encima de lo que genera el turismo y la inversión extranjera en nuestro país. Esta situación es potencialmente peligrosa, pues como se mencionaba en párrafos anteriores, la dependencia de remesas en las unidades domesticas genera incertidumbre, pues las familias se encuentran supeditas a conmociones en las economías que fungen de mercados laborales para los migrantes; ésta situación se ve proyectada a un nivel macro, ya que al ser la segunda fuente de divisas para el país, una grave alteración en la situación económica de los Estados Unidos, que significase una disminución drástica en el envío de dinero de nuestros connacionales, representaría para la economía de México una problemática insoslayable, se romperían los débiles equilibrios existentes en aquellas regiones con altos índices de migración, donde las remesas son el factor de estabilidad social y económica, lo cual en general sería un peso político, social y económico para el Estado Mexicano.

Cuadro No. 7 Remesas de trabajadores migrantes a México.

Año	Millones de Dólares	Crecimiento respecto al año anterior
1989	1,680	
1990	1,980	17.85%
1991	2,414	21.92%
1992	3,070	27.17%
1993	3,333	8.57%
1994	3,475	4.26%
1995	3,673	5.70%
1996	4,224	15.00%
1997	4,865	15.17%
1998	5,627	15.66%
1999	5,910	5.03%
2000	6,280	6.26%
2001	8,895	41.64%
2002	9,814	10.34%
2003	13,396	36.50%
2004	16,613 ¹	24.01%
2005	20,034 ²	20.60%
2006	21,295 ³	-----

¹ "La Jornada" Martes 1 de febrero de 2005. Nota: Aumentaron 24% en 2004 las remesas de mexicanos en el extranjero: B. de M. Directora General: Carmen Lira Saade. México, Distrito Federal.

² Univisión Online y Agencias. Nota: Remesas a México suman \$20,034 millones, La cifra de 2005 batió récord de envíos. 17 de Enero de 2006

³ El dato es hasta noviembre de 2006, proporcionado por el Banco de México. Fuente: <http://www.milenio.com/index.php/2007/01/10/30445/> Nota: Remesas de mexicanos en el exterior alcanzan récord histórico.

FUENTE: BANXICO. Retomado del periódico de circulación nacional "La Jornada". 24 de Febrero de 2004.

La evolución que ha presentado el envío de remesas a lo largo de los últimos 17 años, confirman dos consideraciones establecidas en párrafos anteriores, por un lado el constante aumento de los recursos enviados por nuestros connacionales y, por el otro que la economía de México está en cierta medida dependiendo peligrosamente de las remesas que los migrantes giran al país.

Las cifras indicadas en el cuadro anterior son elocuentes en cuanto al comportamiento de las remesas de los connacionales que laboran en los Estados Unidos, subrayándose que tal comportamiento es muy ajeno a cualquier política migratoria oficial y en todo caso es justo reconocer que ello es consecuencia de la decisión y riesgo propio que han tomado los mexicanos para tener mejores perspectivas de vida.

Las cifras proporcionadas por el Banco de México son elocuentes respecto a la importancia que ha adquirido el envío de remesas; cabe aclarar que el cuadro anteriormente presentado, muestra datos a partir de 1989, porque es el primer año que el Banco de México se dio a la tarea de hacer una cuantificación de los envíos de dinero a México de nuestros connacionales en el extranjero.

Es importante hacer notar que los datos proporcionados por el Banco Central consideran únicamente aquellas formas de envío de dinero que pueden ser cuantificables como por ejemplo: los cheques personales, las Money orders, las transferencias electrónicas y la entrada al país de efectivo y especie, es importante valorar que esta última forma es cuantificable en algunos casos, pues existen restricciones para introducir al país divisas y productos extranjeros, la más importante es que no se deben pasar más de 10 mil dólares por ambos conceptos, sin embargo la gente se las ingenia para introducir más de lo que es permitido, esta situación aunada a formas "tradicionales" de envío de dinero (a través de familiares, amigos o conocidos) que no son cuantificables, permiten suponer que las cifras oficiales sean sensiblemente inferiores a lo que realmente está ingresando al país por concepto de remesas.

Los datos que se derivan del cuadro anterior son muy interesantes, pues evidencian un constante y rápido crecimiento del envío de remesas a nuestro país, pues en los 17 años en que se ha realizado la cuantificación de los giros, podemos observar que estos han crecido en términos brutos en un 1267.56%; además cabe aclarar que el dato del 2006 sólo toma en cuenta los 10 primeros meses del año.

Por lo que respecta al sexenio de Vicente Fox, el incremento de las remesas, hasta octubre de 2006, fue del orden de 339.1%, al pasar de los 6,280 millones de dólares en el 2000, a los 21,295 registrados en los primeros 10 meses de 2006. En términos brutos, es durante el sexenio de Fox que se dan los dos incrementos porcentuales más grandes en el envío de remesas respecto al año anterior, en el 2001, año en que las remesas aumentaron en un 41.64% con respecto al año 2000; y el 2003, año en el cual las remesas crecieron en un 36.50% en relación con el 2002.

Las posibles explicaciones a tales comportamientos las podemos encontrar en la estabilidad económica, una inflación que se podría considerar como baja y una aparente estabilidad cambiaria, objetivos alcanzados en los últimos años del sexenio de Ernesto Zedillo y preservados con Fox; todo lo anterior genera la suficiente certidumbre en los connacionales para mandar su dinero al país.

El constante incremento en el envío de remesas, no es el resultado de una política pública específica orientada a atraer el capital generado por nuestros connacionales, más bien responde a decisiones meramente individuales de los migrantes, en algunas ocasiones, cabe citar las menos, a una racionalidad económica y, las más de las veces obedece a un "compromiso" personal con la familia y con la comunidad de origen, este vínculo más que institucional es meramente simbólico y por lo tanto responde más a factores sociológicos que económicos.

4.6. *EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICO DE LA MIGRACIÓN EN LAS COMUNIDADES DE ORIGEN.*

La magnitud del movimiento migratorio a Estados Unidos afecta naturalmente la vida de las comunidades mexicanas de origen de migrantes. La ausencia periódica, y en algunos casos definitiva, de los miembros productivos de la familia, aunado a la gran cantidad de remesas en dólares que se envían a pueblos y comunidades están dejando una huella inevitable en los patrones de organización social, política y económica.

El primer impacto de la migración, tiene que ver con su papel de regulador poblacional; pues el desplazamiento de personas hacia Estados Unidos ajusta fuertemente el aumento poblacional del país. La tasa de crecimiento natural de la población mexicana de 1.68% anual se reduce a

1.38% gracias a la emigración. (González, 2002)

Hablar en la actualidad de los impactos económicos de la migración, es considerar varias aristas al respecto, una de éstas, es el cambio en los patrones de consumo en aquellas regiones con altos índices de migración; como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, las remesas juegan un papel muy relevante al respecto, pues se han convertido en una alternativa importantísima para el ingreso y para los egresos de las unidades domésticas; es usual que aquellas familias que dependen económicamente de un migrante internacional adquieran tierras y alguna casa-habitación en las comunidades de origen del migrante, además de procurarse vehículos automotores; estas adquisiciones serían muy complicadas de realizarse si no existiese un migrante internacional en la unidad familiar.

Pero el cambio en los patrones de consumo no se limita a la adquisición de bienes inmuebles, las familias dependientes de un migrante internacional además se proveen de los bienes de consumo duraderos que hacen la vida más fácil y cómoda, esto implica la compra de electrodomésticos como estufas, refrigeradores, lavadoras, etc., y de aparatos eléctricos como radios, televisores, estéreos y teléfonos (incluidos los teléfonos móviles). En el caso particular de las comunidades rurales estos bienes son muy anhelados y el poseerlos aumenta el estatus social y el prestigio de la familia dentro de la comunidad.

Es evidente que en las comunidades rurales el impacto económico de la migración cobra mayor importancia, pues resultado de la inversión de los migrantes en casas, bienes de consumo y vehículos, se generan demandas de otros servicios, en particular de comodidades urbanas como agua potable, servicio de alcantarillado, electricidad y carreteras. Por lo tanto, la emigración a Estados Unidos frecuentemente origina demandas que concuerdan con los programas de "modernización" urbana, implementados para brindar los servicios básicos a las áreas rurales. (Novelo, 2006)

Otro impacto económico importante derivado de la migración, el cual es de mayor relevancia en las zonas rurales, tiene que ver con la producción agrícola. La migración inhibe la producción de dos maneras. En primer plano, cuando las familias se involucran más en el proceso migratorio, comienzan a especializarse en la migración recurrente, lo cual excluye la producción agrícola; en segundo lugar, aun cuando las familias de los emigrantes continúan cultivando, lo hacen en menor grado. El resultado final es un descenso en la producción agrícola total en la comunidad.

Esto obliga a los campesinos a alquilar o a vender sus pozos, a vender sus tierras, porque no hay futuro para su agricultura, ni hay futuro en su agricultura. Esta situación genera desempleo, lo que propicia que se siga reproduciendo el círculo vicioso escasez de fuentes de empleo – desempleo – migración. (Durand y Massey, 2003)

Por lo que respecta a la modificación de los patrones de organización social, al hablar de las comunidades de origen de migrantes, es prioritario hablar del rol de la mujer dentro de la problemática migratoria. La mujer participa en la migración de diferentes formas. Tradicionalmente, al permanecer en su comunidad de origen, ha sido un factor oculto que ha facilitado la migración masculina, al asumir, además de su papel tradicional, el de proveedora de la familia y de la comunidad, las repercusiones de sus nuevas tareas son poco conocidas, pero son muy importantes por los cambios en su rol reproductivo, en su posición en la sociedad, en la salud familiar y pública. (Malgesini, 1998)

Los nuevos retos que tienen que enfrentar las mujeres en las comunidades de origen, se vuelven doblemente complicados, ya que carecen de acceso a servicios de salud, educación y empleo, en el caso de éste último habría que agregar que los programas tradicionales de empleo femenino tienden a generar una mayor discriminación y carga de trabajo que se traduce en dobles o triples jornadas.

Indudablemente que la migración está modificando el entramado social de las comunidades de origen en México, hoy día hay muchos pueblos y comunidades compuestos en un 80% por mujeres que se quedan, pocas de ellas son abandonadas, la mayoría tiene el apoyo del marido o del hijo que se fueron a Estados Unidos. Esta situación orilla a las mujeres a que se multipliquen en muchas actividades: labran la tierra, hacen las labores domésticas, educan a los hijos, trabajan en la industria del vestido para completar el gasto. La nueva realidad social en las comunidades de origen está propiciando incluso que las mujeres bailen con mujeres en las fiestas porque no hay hombres, que las mujeres no se casen porque no hay con quién, una cantidad cada vez más importante de madres solteras. Un envejecimiento de la población, pues aunque los matrimonios de una o dos generaciones anteriores tienen un promedio de seis hijos, los jóvenes tienen menos, no por control de la natalidad, sino por el tiempo que están lejos, lo cual está generando incluso la escasez de niños en las comunidades de origen.

Pero el impacto social de la migración no se limita a los nuevos roles que adoptan las familias

inmiscuidas en el fenómeno migratorio. La realidad nos presenta otros aspectos como son la desintegración familiar, la soledad, la ruptura de lazos vitales, hogares sin jefe de familia: no hay papá y la mamá está ausente muchísimo, ganando el conque para los niños. Pueblos dormitorio, pueblos fantasmas, pueblos de mujeres, de ancianos y de niños. Una alta deserción escolar, pues los niños sólo esperan a ser jóvenes para irse al norte, porque no tienen ni ven otro futuro y porque ésa es la tradición. Hombres que nunca vuelven y dejan de ver a sus familias para siempre, por la dificultad de regresar en las circunstancias actuales y con las medidas policíacas de hoy. Además habría que agregar como un impacto social de grandes dimensiones, el traslado de enfermedades de Estados Unidos a las comunidades de origen, específicamente el Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (SIDA), enfermedad que en algunas zonas expulsoras de población se ha convertido en un problema de salud pública.

En lo que toca a la esfera de lo político la migración ha sido fundamental para que los papeles tradicionales de los migrantes y sus familias se hayan transformado. Como se ha mencionado anteriormente, el impacto económico derivado de la migración en las comunidades de origen le ha proporcionado al migrante y a sus familias un status económico y social diferente del no migrante; la importancia económica que han adquirido los migrantes en sus comunidades de origen está generando que se transpole al ámbito político. La creciente importancia en el ámbito político que han adquirido los migrantes es más notoria en la zona tradicional y en zonas con un alto índice de migración como la Mixteca de Puebla y Oaxaca.

Uno de los aspectos fundamentales que la migración está modificando en la esfera de la política, es el financiamiento de campañas para cargos de elección en el ámbito municipal; en aquellos municipios en donde la migración se ha convertido en una estrategia generalizada de supervivencia se ha vuelto una constante el financiamiento discrecional de migrantes en campañas políticas para integrar ayuntamientos, aunado a cambios en el sistema de cargos, relacionados con el empoderamiento de los migrantes. Este creciente interés de los migrantes por la política, fundamentalmente local, la podríamos resumir en una frase dicha por Carmen Ribota, una migrante zacatecana, radicada en Milwaukee, Wisconsin: "Ayudamos a mantener la economía, merecemos una voz y un voto". (Cano, 2004)

Un caso muy particular que ejemplifica lo expuesto en el párrafo anterior es el de Andrés Bermúdez, mejor conocido como "el rey del tomate". Este personaje era un migrante que radicaba en San José, California, originario del municipio de Jerez, Zacatecas, y quien ha

participado en dos procesos electorales para la integración del ayuntamiento del ya citado municipio; en su primera participación contendió para la alcaldía como candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), se gastó la nada despreciable suma de 800,000 dólares y obtuvo el triunfo en las urnas, sin embargo tuvo que regresar a los Estados Unidos, pues el tribunal electoral no ratificó su victoria por considerarlo inelegible, al no cumplir la residencia efectiva de un año para poder contender a un cargo de elección popular municipal o distrital. (Cano, 2004)

En su segunda participación, Bermúdez contendió nuevamente por la alcaldía de Jerez, en esta ocasión como candidato del PAN y al igual que en la oportunidad anterior, obtuvo el triunfo en las urnas; para esta elección el "rey del tomate" cumplió con las condiciones de elegibilidad que la ley contempla y pudo tomar posesión de su cargo. El caso de Andrés Bermúdez es paradigmático, pues fue su estatus de migrante triunfador lo que le permitió ganar dos elecciones; su condición de emigrado facilitó que otros migrantes participaran activamente en sus campañas, no sólo apoyándolo con su voto, sino además con recursos económicos. La importancia en la esfera de lo político que algunos migrantes están alcanzando en sus comunidades de origen se podría resumir en la respuesta de Ofelia Rodríguez, ama de casa de Jerez, quien jamás emigró al norte, al preguntarle cuál era su opinión del cambio de partido de Andrés Bermúdez, a lo que enfática respondió: "*yo no voté por partidos, voté por Andrés*", ésta frase nos demuestra cómo el migrante en su comunidad de origen está asumiendo por iniciativa propia, así como por delegación de sus conciudadanos nuevos roles en el ámbito de lo político. (Cano, 2004)

Pero la transformación de los patrones políticos tradicionales que la migración está generando, no se circunscribe territorialmente a las comunidades de origen, cada vez son más frecuentes las campañas políticas de candidatos a puestos públicos mexicanos en Estados Unidos con los paisanos de sus municipios de origen; en la actualidad debido al peso político específico que tienen los migrantes, los candidatos a un puesto de elección popular de Zacatecas, Guanajuato, Jalisco y Michoacán, entre otras entidades, tienen que hacer forzosamente campañas en Los Ángeles o Chicago, para presentar sus propuestas, estas giras se realizan aún y cuando esos migrantes que allá los escuchan no pueden votar, pero sí pueden influir electoralmente de otros modos.

La emergencia del migrante como un nuevo actor político en su comunidad de origen no se

circunscribe solo a un proceso político electoral, sino que derivado de la compleja red social que la misma migración ha venido configurando a través del tiempo por medio de organizaciones sociales (clubs de migrantes) ha tendido puentes de comunicación e interacción con los gobiernos locales para llevar a cabo proyectos conjuntos que beneficien a las comunidades de origen.

El trabajo conjunto entre las organizaciones de migrantes y el gobierno no se limita a proyectos de desarrollo comunitario, sino que además buscan el logro de derechos de representación política. Un ejemplo de ello es el caso zacatecano, con la Ley Migrante, la cual establece que "los zacatecanos residentes en Estados Unidos tienen garantizados dos espacios en el Congreso, y serán diputados migrantes los candidatos de los partidos que obtengan mayor votación", además de disminuir la residencia efectiva para ser candidato a alcalde o diputado local, de un año a seis meses. (Cano, 2004) El caso de Zacatecas, entre muchos otros, ejemplifica la importancia que los migrantes están adquiriendo en actividades de participación política y cómo los roles asignados se están modificando resultado de ir a los Estados Unidos.

Resulta claro que por el tamaño e intensidad como se está reproduciendo el fenómeno migratorio, la incorporación constante de zonas que tradicionalmente no eran emisoras de emigrantes, la importancia de las remesas en la economía nacional, con las repercusiones que todo esto está generando en lo cultural, en lo social y en lo político, los tres ámbitos de gobierno han mostrado a últimas fechas un creciente interés por el fenómeno.

Este interés por el tema migratorio se ha visto reflejado en la creación de oficinas de atención a migrantes (principalmente en los estados de la república). Se ha vuelto un tema muy relevante más aún si consideramos que anteriormente, el tema prácticamente no entraba en los discursos de los políticos en México y, cuando la cuestión era considerada se definía al migrante como el *bracero*, los *camisas mojadas*, eran los *malinchistas*; actualmente las referencias al migrante son diametralmente opuestas, y aunque hay voces que se siguen manifestando igual que antaño, hoy día entre los políticos mexicanos el mito del migrante se cayó al considerar los beneficios económicos y políticos que el migrante puede aportar. (Durand, 2003)

Otro aspecto en el cual se ha notado el creciente interés de la esfera gubernamental por el fenómeno migratorio, es la elaboración de programas dirigidos a los migrantes; en este punto cabe destacar que es precisamente el análisis de los programas enfocados a combatir la

expansión del fenómeno migratorio en nuestro país, en nuestra entidad federativa y en algunos municipios del estado de México con altos índices de migración, el punto central del presente texto. Es por ello que en los apartados posteriores se desarrollaran los programas que implementó el gobierno federal dirigidos al sector migrante de la población, considerando, claro está, su marco normativo.

4.7 ACCIONES DE ATENCIÓN A LOS MIGRANTES.

4.7.1 ACCIONES DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.

En forma general, son muy pocas las Organizaciones No Gubernamentales que tienen un trabajo orientado de manera particular a atender los problemas de la migración. La mayor parte se concentra en las fronteras. Las demás organizaciones en los estados de origen centran su trabajo en las cuestiones ambientales, de la mujer, electorales, trabajo comunitario, derechos humanos, capacitación, etc. Pero no hacen un trabajo específico con los migrantes y sus familias. Sin embargo, algunas de ellas realizan de modo indirecto algún trabajo que alcanza a esa parte de la población.

Su relación con el fenómeno migratorio resulta de todo este proceso del trabajo comunitario, pero no la tienen como motivación ni como objetivo central. La migración se trata como un elemento más de la problemática comunitaria. Las organizaciones trabajan principalmente con mujeres, porque la presencia de los hombres en la comunidad es bastante irregular. La promoción de talleres de salud comunitaria, de salud alternativa, etc. y pequeños proyectos productivos de autoconsumo son algunas de sus acciones principales, como cría de pollos, de cabras y de conejos, costura, etc.

Son conscientes de que resulta muy complicado competir en el mercado con las empresas ya establecidas. Muchas de ellas producen para satisfacer sus propias demandas y las de pequeñas comunidades vecinas. Otras, sin embargo, y son las menos, tratan de incursionar en una forma más empresarial o de cooperativas en mercados más amplios, para obtener un mayor beneficio.

El impacto que los proyectos productivos han tenido en las diferentes localidades donde se han implementado es más de tipo social que económico y prácticamente nulo en cuanto a la migración. Es muy difícil detener la migración, incluso cuando los participantes en esos proyectos son migrantes, porque las ganancias son reducidas y esporádicas, sólo les permite

sobrevivir. La mayoría de los hombres acaban por desesperarse y se van. De hecho, se considera que aun y cuando los proyectos llegaran a ser lo suficientemente rentables para generar un mayor interés en los hombres, la diferencia de salarios con Estados Unidos siempre los motivará a emigrar.

Lo paradójico es que los proyectos son bien vistos por la mayoría de los hombres que emigran y, por eso, se van menos preocupados a Estados Unidos, al saber que sus familias cuentan con algunos satisfactores o ingresos, aunque sean irregulares, como producto de los proyectos en los que trabajan. (García y Villaseñor, 2002)

4.8 PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE SUSTENTAN LAS ACCIONES EMPRENDIDAS POR EL GOBIERNO MEXICANO EN MATERIA MIGRATORIA.

Durante varias décadas, el gobierno de México siguió la estrategia de no formular una política explícita respecto al fenómeno de la emigración de ciudadanos mexicanos hacia Estados Unidos. Hasta fecha reciente, las únicas indicaciones acerca de la posición oficial mexicana en la materia provenían, con algunas diferencias de matiz, de las declaraciones formuladas por los presidentes de la República y los líderes del Poder Legislativo. Entre las tesis, principios y orientaciones generales que tradicionalmente dieron y siguen dando cuerpo a la posición mexicana, articulada en diversos discursos y documentos oficiales, se encuentran los siguientes:

- 1 El derecho que tiene toda nación, en pleno ejercicio de su soberanía, de velar por el control de sus fronteras y de dictar y hacer cumplir las leyes y reglamentos que considere convenientes para regular la entrada de extranjeros en su territorio.
- 2 Ese derecho soberano no debe traducirse en la violación de los derechos humanos y laborales de los migrantes. Este principio es defendido por igual para los mexicanos en el extranjero como para los extranjeros que arriban a nuestro territorio.
- 3 El fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos debe ser visto como estructural y permanente en la relación bilateral, considerándolo fundamentalmente un fenómeno laboral, impulsado por la interacción entre los factores que conforman la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo migrante.

- 4 El tema de la migración no debe ser tratado de manera aislada, sino considerando sus vínculos con otros asuntos económicos, principalmente los comerciales, sugiriendo que un aumento de las exportaciones mexicanas favorecería el empleo en México y disminuiría las presiones para emigrar.
- 5 Revertir las tendencias migratorias es una tarea que requerirá tiempo, pues además de que este fenómeno responde a la interacción de la oferta y la demanda laboral, en nuestro país se ha cimentado una larga tradición migratoria y una cultura de la migración.
- 6 La migración mexicana ocasiona costos para ambas partes que sólo pueden atenderse trabajando sobre la base de un espíritu de cooperación y colaboración mutua y del reconocimiento de beneficios comunes.
- 7 No es con el levantamiento de muros, con medidas policíacas y represivas o con el reforzamiento de medidas unilaterales de control migratorio como podrá administrarse o regularse adecuadamente el flujo migratorio laboral entre ambas naciones.
- 8 México no puede, desde su territorio, detener la migración con medidas coercitivas o de fuerza, porque en el país hay libertad de libre tránsito, que es una garantía individual consagrada en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".

4.8.1 LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

Un ordenamiento jurídico que resulta de vital importancia para entender el quehacer del gobierno federal en materia migratoria, es la Ley General de Población, en donde quedan asentadas las funciones, atribuciones y campos de acción del gobierno federal en lo que respecta a migración, inmigración, emigración, repatriación y el registro nacional de población. La citada ley contempla a la Secretaría de Gobernación como la dependencia que dictará y

ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para lograr los fines establecidos en la ley.

Según la Ley General de Población en su artículo 3 las facultades y/o atribuciones, que las dependencias y/o entidades de la administración pública federal tengan en materia de población deben estar orientadas principalmente a:

- a. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;
- b. Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan;
- c. Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural;
- d. Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional;
- e. Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija.

Por lo que respecta específicamente al fenómeno migratorio, la Ley General de Población faculta a la Secretaría de Gobernación para organizar y coordinar los distintos servicios migratorios, vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos.

Dentro de los trámites migratorios que considera la Ley General de Población, existe uno de vital importancia, éste tiene que ver con los requerimientos que se solicitan a los mexicanos que reingresan al país, quienes tienen que comprobar su nacionalidad, además de satisfacer un examen médico cuando se considere necesario, proporcionando los informes estadísticos que se les requieran. En el caso de tener una enfermedad contagiosa, las autoridades de migración expedirán los trámites cuando dichos nacionales deban ser internados para ser atendidos en el lugar que las autoridades sanitarias determinen.

En el caso de las entradas de extranjeros al país, la disposición indica que éstas se darán preferentemente a científicos y técnicos dedicados a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, y a inversionistas. Por lo que toca a los turistas, se les proporcionarán facilidades para ingresar al país. Cabe destacar que en algunos casos el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Gobernación, puede

negar la entrada de extranjeros al país, o en su caso modificar la calidad o características migratorias, principalmente en caso de que no exista reciprocidad internacional, o cuando se estime lesivo para los intereses económicos nacionales.

Indudablemente que el apartado de la Ley General de Población que más interesa a nuestro estudio, corresponde al de la emigración, ya que es en este apartado donde se plantean los lineamientos que al respecto el gobierno federal ha de seguir. El capítulo de emigración de la Ley General de Población es, o debería ser, uno de los fundamentos jurídicos que den forma a las políticas públicas que el gobierno federal aplique en la materia.

La Ley General de Población en el capítulo de emigración faculta a la Secretaría de Gobernación para:

- a. Investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularla; y
- b. Dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos.

Además en el capítulo IV (emigración) de la Ley General de Población se establecen los requisitos generales para aquellas personas que pretendan emigrar del país; fundamentalmente existen dos requisitos que la ley plantea para que un mexicano pueda salir de México y que son interesantes, por el tipo predominante de migración de mexicanos a los Estados Unidos (migración indocumentada) y por la distribución porcentual por edades de los migrantes mexicanos que van a la Unión Americana (un 56.1% del total se ubica entre los 0 y los 24 años, por lo que es de suponer que una cantidad considerable de ese 56.1% de migrantes sea menor de 18 años). Los requerimientos que formula la Ley General de Población y, que tienen que ver directamente con lo que planteamos anteriormente son los siguientes:

1. Ser mayores de edad, o si no lo son o están sujetos a interdicción, ir acompañados por las personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad o la tutela en su caso, o acreditar el permiso concedido al efecto por dichas personas o por autoridad competente;
2. La comprobación, si se trata de mexicanos, de que pueden cumplir todos los requisitos que para entrar al país a donde se dirijan exijan las leyes del mismo, según el carácter con que pretendan hacerlo;

Es indiscutible que, al menos las dos fracciones anteriores, pertenecientes al Artículo 78 de la Ley General de Población, son poco menos que letra muerta, pues la evidencia muestra que el Estado ha sido rebasado al respecto y no tiene la capacidad suficiente para aplicar este ordenamiento jurídico.

La citada ley contempla a los trabajadores mexicanos que pretenden laborar en el extranjero (obvio, a aquellos que cuentan con documentos), estableciendo los requerimientos que deben cumplir; los cuales consisten en que demuestren ser empleados por temporalidades obligatorias para el patrón que los contrate, además de contar con un salario suficiente para satisfacer sus necesidades; todo lo anterior debe ser presentado por escrito, certificados por la Junta de Conciliación y Arbitraje y visados por el Cónsul del lugar donde se prestarán los servicios.

Otro de los aspectos rescatables de la Ley General de Población, en materia migratoria, tiene que ver con el proceso de repatriación de los emigrantes mexicanos; según la ley se considera como repatriado a aquella persona que retorne al país después de residir por lo menos dos años en el extranjero; la ley faculta a la Secretaría de Gobernación para estimular la repatriación, promoviendo el establecimiento de los repatriados en aquellos lugares donde puedan ser útiles según sus conocimientos y capacidad.

Además dicha dependencia cooperará con la Secretaría de la Reforma Agraria y con las demás dependencias de los tres ámbitos de gobierno que correspondan, para distribuir en los centros de población existentes y en los que se creen, a los grupos de repatriados que se internen en el país.

Por último la ley autoriza a la Secretaría de Gobernación, para que en su caso proponga a las dependencias oficiales y a las empresas particulares las disposiciones que estime pertinentes, a fin de proporcionar a los repatriados el mayor número de facilidades para alcanzar el éxito en las labores a que se dediquen.

Cabe destacar, como un punto muy importante, que a resueltas de la Ley General de Población se creó el Consejo Nacional de Población (CONAPO), dependencia que tiene a su cargo la planeación demográfica del país, y cuya finalidad es incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental, vinculando los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

4.8.2 LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

Como se puede observar la citada ley, es un referente obligatorio, al menos en teoría, para desarrollar políticas, programas y acciones en materia migratoria (como parte de una política integral de población); programas como Paisano, Vete sano regresa sano, menores repatriados e incluso el programa 3 x 1 tienen, o deberían tener parte de su fundamento jurídico en artículos específicos de la Ley General de Población.

Algunos de los programas de atención a migrantes son parte integral de una política de desarrollo social, por lo tanto otro de los fundamentos jurídicos de las acciones emprendidas por el gobierno federal en materia migratoria, es la Ley General de Desarrollo Social, que tiene por objeto garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales consagrados en la CPEUM, dichos derechos son: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación. La citada ley contempla la instauración de un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal, cuya finalidad es establecer las bases de la participación social y privada, los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones realizadas por el gobierno en materia de desarrollo social.

Las acciones implementadas en materia de desarrollo social, van encaminadas principalmente a aquellos grupos de población que se consideran como vulnerables. La ley contempla como grupos sociales vulnerables, a aquellos núcleos de población que por diferentes factores, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar. Por todo lo que se ha mencionado en capítulos precedentes, es evidente que a los migrantes y a sus familias se les puede considerar un grupo social vulnerable.

Además según la Ley General de Desarrollo Social para encauzar recursos destinados al desarrollo social, es primordial que se trate de zonas de atención prioritaria, que son áreas o regiones cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

Las acciones dirigidas a los grupos sociales vulnerables y a las zonas de atención prioritarias, se encuentran enmarcadas en el contexto de una Política Nacional de Desarrollo Social, la cual

pretende: propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando la igualdad de oportunidades; promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

La Ley de Desarrollo Social contempla los principios y las vertientes de la Política Nacional de Desarrollo Social; los principios que deben guiar a la Política Nacional de Desarrollo Social son: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y transparencia.

En tanto las vertientes de la Política Nacional de Desarrollo son: superación de la pobreza, seguridad social y programas asistenciales, desarrollo regional, infraestructura social básica y fomento del sector social de la economía.

La ejecución de las acciones encaminadas a lograr los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo, establecidos en la Ley de Desarrollo Social, compete a las dependencias y organismos de los tres ámbitos de gobierno, quienes en sus respectivas competencias formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.

Según la Ley General de Desarrollo Social los recursos designados al desarrollo social por los gobiernos federal, estatal y municipal, tendrán como objetivo fomentar las actividades productivas para promover la generación de empleos, a través de la promoción de proyectos productivos, identificación de oportunidades de inversión, capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización y el diseño de proyectos, además de apoyo legal para la realización de estas actividades. En el caso particular de los gobiernos estatal y federal, estos podrán aportar recursos como capital de riesgo para dar viabilidad a las empresas sociales y destinar recursos para apoyar el financiamiento de proyectos de desarrollo social.

Además de las acciones que en su conjunto emprenden, o deberían emprender los tres ámbitos de gobierno en materia de desarrollo social, la Ley General de Desarrollo Social les confiere atribuciones particulares a cada uno de ellos; de tal manera que al gobierno federal según la ley le corresponden las siguientes atribuciones: proyectar y coordinar la planeación nacional y regional del desarrollo social; determinar periódicamente cuales son las zonas de atención prioritaria; diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en las zonas de atención prioritaria; promover la celebración de convenios con dependencias de los tres ámbitos de gobierno, organizaciones civiles y privadas, para instrumentar los programas de desarrollo social; fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas de Desarrollo Social y realizar evaluaciones a los programas de Desarrollo Social e informar a la sociedad al respecto. Todas las atribuciones que le corresponden al gobierno federal, se llevaran a cabo a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

A los gobiernos de las entidades federativas les corresponde: formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social; convenir acciones y programas sociales con el Gobierno Federal y con los gobiernos municipales de la entidad y ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social, en los términos de las leyes respectivas informado a la SEDESOL sobre el avance y resultados generados con los mismos.

Por último al municipio le corresponden las siguientes atribuciones en el marco de sus competencias: formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social; acordar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de desarrollo social; coordinar acciones de desarrollo social con municipios de su propia entidad y de otras entidades, en el último caso con previa aprobación de las legislaturas correspondientes, y ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social, en los términos de las leyes respectivas informando a la SEDESOL, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance y resultados de esas acciones. Habría que añadir que el artículo 17 de la Ley General de Desarrollo Social considera a los municipios como los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo con las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, salvo en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal.

Además de los tres ámbitos de gobierno, a los que la Ley General de Desarrollo Social les

confiere las atribuciones antes mencionadas en el marco de una política de desarrollo social, existen otros instrumentos considerados por la ley, con funciones y atribuciones específicas, con la finalidad de coordinar y supervisar las acciones realizadas para lograr el desarrollo social.

El primero de dichos instrumentos es la Comisión Nacional de Desarrollo Social, encargada de la coordinación de los programas, acciones e inversiones realizadas para lograr el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo. Dicha comisión será presidida por el titular de SEDESOL, y se integrara por los titulares de las Secretarías de Educación Pública; del Trabajo y Previsión Social; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente y Recursos Naturales; además del titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno estatal; un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, y los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Las funciones más importantes de la Comisión Nacional de Desarrollo Social establecidas en la Ley General de Desarrollo Social son las siguientes: proponer políticas públicas de desarrollo social; proponer criterios para la planeación y ejecución de programas de desarrollo social; proponer programas y acciones estatales y regionales de desarrollo social; proponer mecanismos de financiamiento y distribución de los recursos federales y opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal involucradas en los programas de desarrollo social.

Otro instrumento de coordinación es la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, la cual es presidida por el titular de SEDESOL, y la integran los titulares de 14 de las 18 secretarías de Estado (los cuatro que no participan son los titulares de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública). Las secretarías de Hacienda y Crédito Público así como la de la Función Pública tienen una función especial en la comisión, ya que son las dependencias encargadas de vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Comisión Intersecretarial.

Las funciones más importantes de la comisión intersecretarial son las siguientes: recomendar medidas que hagan compatibles las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo social y económica; proponer las partidas y montos de gasto social que se incluirán en el anteproyecto de presupuesto de egresos de la federación y revisar los términos de los convenios de

coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de desarrollo social y proponer, en su caso, modificaciones.

Por último encontramos al Consejo Consultivo de Desarrollo Social, órgano de la SEDESOL de participación ciudadana, cuyo objeto es analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. Sus funciones son: emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social; impulsar la participación ciudadana en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y apoyar a la SEDESOL en la promoción de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social ante los gobiernos estatales y municipales.

Un punto importante de la Ley General de Desarrollo Social tiene que ver con el ejercicio del gasto social, ya que en la citada ley se establecen cuales son las acciones prioritarias y a las que preferentemente se designaran recursos; estas son: los programas de educación obligatoria; las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica; los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria; los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil; los programas de abasto social de productos básicos; los programas de vivienda; los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Además la ley establece que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, y se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del PIB. Adicionalmente, los recursos federales asignados al gasto social, podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatal y municipal, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

Cabe destacar que la Ley General de Desarrollo Social hace particular hincapié en la participación de la sociedad en los procesos de planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social; este derecho será garantizado por los gobiernos federal, estatal y municipal.

La ley prevé dos instrumentos de participación social, en primer lugar la denuncia popular, y en segundo la contraloría social; la denuncia popular permite a cualquier persona u organización presentar denuncia ante la autoridad competente sobre cualquier hecho, acto u omisión, que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social o contravengan sus disposiciones; por lo que respecta a la contraloría social, se le considera como el mecanismo a través del cual los beneficiarios, podrán verificar de manera organizada el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a programas de desarrollo social.

Un último punto a considerar de la Ley General de Desarrollo Social, tiene que ver con la evaluación de los programas de desarrollo social, la cual estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, quien podrá realizarla por sí mismo o través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, para corregirlos, modificarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Las evaluaciones serán anuales, definiendo como periodo del primero de mayo al treinta de abril; también podrá ser multianual en los casos que así se determine.

En el caso de organismos evaluadores independientes, sólo podrán adquirir dicha categoría: instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. En el caso de que las evaluaciones se lleven a cabo por un organismo distinto del Consejo, éste emitirá la convocatoria correspondiente y designará al adjudicado.

Como se puede observar, la Ley General de Desarrollo Social es un marco jurídico de vital importancia para el diseño, la implementación y la evaluación de programas de asistencia social. La citada ley contempla términos como grupos vulnerables o zonas de atención prioritaria, que son considerablemente relevantes en su aplicación al tema migratorio, pues según las definiciones citadas por la ley, los migrantes y sus familias podrían considerarse como un grupo vulnerable, y además aquellas regiones de alta intensidad migratoria, bien

podrían contemplarse como zonas de atención prioritaria; ambas situaciones "obligan" al gobierno a aplicar programas compensatorios.

4.8.3 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

Hasta ahora hemos considerado las dos leyes más importantes en lo referente a la regulación de la migración y de las políticas sociales; pero el contemplar sólo a ambas leyes no es suficiente para conocer la visión gubernamental en cuanto a la implementación de políticas públicas dirigidas a los actores involucrados en el fenómeno migratorio. Por esto consideramos al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 como un documento importante para dilucidar más claramente la actividad estatal al respecto.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Planade), parte de la premisa de que México se encuentra inmerso en cuatro grandes transiciones: demográfica, económica, política y social, las cuales condicionan tanto la capacidad estatal de reorientar y conducir el cambio social como la forma en que la sociedad expresa las demandas, articula sus intereses y se vincula con el Estado. En el marco de dichas transiciones, el reto fundamental del gobierno consiste en renovar las políticas económicas y sociales, y cambiar los criterios de asignación de recursos públicos para aprovechar oportunidades y mitigar los efectos adversos del proceso de transformaciones demográficas, económicas, políticas y sociales.

Cuatro eran los ejes de acción del gobierno federal 2001-2006, los cuales consistían en: desarrollar una política social, una política económica, una política interna y una política externa. La política social debía orientarse a mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza y que favoreciera el desenvolvimiento intelectual y propiciara el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país.

La política económica debía asegurar la incorporación al desarrollo de los marginados a través de la banca social, de programas de microfinanciamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores por su cuenta, de mejorar la infraestructura y los servicios básicos del sector rural y de las zonas urbanas marginadas; de promover el ahorro popular, de aumentar las oportunidades para desarrollar proyectos productivos entre grupos que tradicionalmente no han tenido acceso a participar en los beneficios del desarrollo económico.

Una limitante para el desarrollo económico es la existencia de grandes desigualdades regionales, las cuales se manifiestan muy nitidamente en los más de dos mil municipios en que se divide al país, los cuales presentan monumentales diferencias en su población. Para conseguir eliminar las citadas desigualdades y alcanzar un desarrollo regional equilibrado, el Planade consideraba la creación de núcleos de desarrollo sustentable; apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional; implementar programas de desarrollo social y económico en las fronteras norte y sur del país; establecer mecanismos de coordinación con los distintos niveles de gobierno y desarrollar programas para la instalación de empresas en las distintas regiones. Más adelante observaremos que estas acciones se reflejaron en estrategias del gobierno federal, las cuales se relacionan directamente con la atención gubernamental al asunto de la migración internacional.

Por lo que hace a la política interna, el objetivo del Ejecutivo Federal era promover una política poblacional que contribuyese, mediante acciones de coordinación, programas de información y una amplia participación ciudadana, a hacer compatibles el crecimiento demográfico, la distribución territorial de la población y el desarrollo sustentable.

Por lo que respecta a la política exterior, la labor del gobierno se articularía en torno a cinco objetivos estratégicos:

- 1) Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional.
- 2) Fortalecer la capacidad del gobierno para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero.
- 3) Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional.
- 4) Utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política.
- 5) Apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial y cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.

Cabe destacar que uno de los principales temas en política exterior, era la defensa de los mexicanos en el extranjero; al respecto el Planade parte de considerar la cuestión migratoria entre México y Estados Unidos como de alta prioridad para el país. Ante tal situación, el gobierno federal deberá proveer servicios consulares y tender acciones a favor de la protección

y el desarrollo de las comunidades mexicanas en el exterior, particularmente en Estados Unidos, por lo que se vuelve indispensable asegurar que se cuente con la capacidad necesaria para garantizar que todo ciudadano mexicano en el extranjero reciba el apoyo solicitado y una atención de la más alta calidad.

El Planade establecía considerar un nuevo enfoque en el tema migratorio, particularmente con Estados Unidos, que permitiera que la movilidad y residencia de los nacionales mexicanos fuese segura, digna, legal y ordenada, y que se abandonara la visión de persecución policíaca del fenómeno y se le concibiese como un fenómeno laboral y social. Dado lo anterior se planteaba como necesaria una negociación integral que abordase las raíces estructurales del fenómeno, sus manifestaciones y consecuencias, y que considerase la atención de la migración como una responsabilidad compartida.

En un intento por hacer más eficaz, eficiente y efectiva a la administración pública federal, el Planade 2001-2006 estipuló la reorganización de la oficina de la Presidencia de la República, estableciéndose tres comisiones: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto, con la finalidad de que todas las áreas de la administración pública federal se encontrasen en la misma sintonía a través de objetivos comunes que permitiesen enfocar con precisión los esfuerzos gubernamentales y obtener buenos resultados en las acciones.

A través de la Comisión Para el Desarrollo Social y Humano y de las secretarías y organismos que la integran, el ejecutivo federal se proponía conducir responsablemente las políticas sociales del país. En el diseño de las políticas de esta comisión, se consideraba la inclusión de principios tales como la diversidad social y el respeto a la pluralidad cultural, así como el estímulo a prácticas participativas ante los retos y la solución de los problemas sociales del país.

El desarrollo de acciones de la Comisión de Desarrollo Social y Humano, se justificaba por las transformaciones que experimento la sociedad del país, derivado de los cambios ocurridos en materia demográfica y económica; el incremento de la migración interna e internacional, inducida por la desigualdad geográfica y de oportunidades y la expectativa de muchos mexicanos de encontrar en las políticas sociales un desarrollo personal más pleno.

Por lo que respecta al área de Crecimiento con Calidad, ésta buscaría conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable. Estas acciones tenían como base cuatro premisas fundamentales: primera, no puede haber justicia social sin una economía sólida; segunda, la estabilidad política es inseparable de la estabilidad económica; tercera, la seguridad, la justicia y la protección de los derechos individuales y económicos son precondiciones del desarrollo económico; cuarta, los derechos humanos son inseparables del crecimiento con calidad, pero también del desarrollo social y humano y del propio orden y respeto.

El área de Orden y Respeto buscará defender la soberanía y la seguridad nacional, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la unión, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública, una procuración de justicia adecuada y avanzar hacia un auténtico federalismo, al respecto era imperioso que las estrategias para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad, se quedasen en manos de las entidades federativas y los municipios para llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población, y que se tradujeran en una mejora en su calidad de vida.

Cabe destacar que según lo estipulado en el Planade, cada área de la administración pública federal tendría como propósito el cumplimiento de determinado número de objetivos rectores. En el caso del área de Desarrollo Social y Humano, eran 6 los objetivos rectores a cumplir; por lo que toca al área de Crecimiento con Calidad, la meta era llevar a cabo 5 objetivos rectores y 8 eran los objetivos rectores que el área de Orden y Respeto tenía que desarrollar.

4.8.3.1 ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO.

De manera muy general podemos decir que el área de Desarrollo Social y Humano trabajaría para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital social y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental.

Dicha área tenía seis objetivos rectores que cumplir, los cuales debían estar orientados a evitar que existan grupos de la población mexicana cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación personal y de participación social, se encuentren por debajo de ciertos umbrales.

El primer objetivo rector de la política social era romper el círculo vicioso de la pobreza existente en todo el país, impulsando un crecimiento económico sostenido e invirtiendo en el desarrollo social y humano. Para lograr dicho objetivo el gobierno federal 2000-2006 estableció 10 estrategias; de esas 10, consideramos 3 que pudiesen tener cierta incidencia en el tema migratorio, y son las siguientes:

La primera estrategia que consideramos consiste en *proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos*. La intención de dicha estrategia era lograr que la educación respondiese a las necesidades de los individuos y a los requerimientos del desarrollo regional y nacional. Consideramos esta estrategia como importante para el fenómeno migratorio, porque habla de una educación que responda a las necesidades regionales, y como ya hemos visto anteriormente, las condiciones y necesidades de una zona de alta intensidad migratoria son diferentes de otra que no presente dicha característica, por lo que al hablar de una educación que responda a las necesidades de cada región, encontraremos, en grado menor, un estímulo que permita la retención de la población, pues la instrucción recibida, podrá ser aplicada en el lugar de origen.

La segunda estrategia que consideramos es aquella que plantea *formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad, con un enfoque de largo plazo*. El propósito de esta estrategia era la superación de las personas por medio del desarrollo de sus capacidades e iniciativas, además de fortalecer las diversas formas de participación social. Es precisamente la última frase la que nos interesa, ya que el fortalecimiento de la participación social, tiene que ver con la coparticipación entre los diversos ámbitos de gobierno y las asociaciones de migrantes, para el desarrollo de obra social que beneficie a las personas que viven en lugares de origen de migrantes.

La tercera estrategia que consideramos de este objetivo rector planteaba *desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias*. La intención de esta estrategia era promover una cultura laboral que fomentara el establecimiento de condiciones de empleo digno y bien remunerado,

fundamentalmente para los grupos vulnerables. Esta estrategia proyectaba la instauración de mecanismos que pusieran al alcance de todos los sectores de la población las condiciones necesarias para emplearse y autoemplearse. Esta estrategia la consideramos, pues es bien sabido que una de las razones por las que el mexicano emigra a los Estados Unidos, es más que la falta de empleo, los empleos mal remunerados, y si esta estrategia habla de crear las condiciones necesarias para el desarrollo de empleos bien pagados y que estén al alcance de toda la población entonces tendría que impactar a la migración; si dicha estrategia lograra su propósito la posibilidad de buscar empleo en el mercado estadounidense sería menos atractiva.

El segundo objetivo del área de desarrollo social y humano tiene que ver con reducir la desigualdad y ampliar las oportunidades, asignando los recursos públicos a programas que estimularan e impulsaran la superación del nivel de vida de los grupos sociales más vulnerables (indígenas, niños, adultos mayores), sin descuidar a sectores amplios de la sociedad (mujeres y jóvenes). El cumplimiento de dicho objetivo se lograría a través de la implementación de 7 estrategias, de las cuales consideramos que 2 se relacionan con el fenómeno migratorio.

La primera estrategia del segundo objetivo rector del área de desarrollo social y humano que consideramos, se refería a lograr *la equidad en la educación*. Para lograrlo, se proponía adecuar la asignación del gasto educativo, incrementándolo en las zonas y centros educativos de mayor pobreza; con esto se lograría mejorar la eficacia interna y la equidad del sistema al asegurar la cobertura de las comunidades indígenas, de los migrantes, de los niños en condición de pobreza y de los desplazados. Consideramos dicha estrategia, pues es de las pocas que hace referencia directa a la migración, haciendo énfasis en el problema que enfrentan las comunidades de alta intensidad migratoria en el ámbito educativo, principalmente en las zonas rurales.

La segunda estrategia que consideramos planteaba *incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo*, a través de una política incluyente que impulsará la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes mexicanos como actores estratégicos en el desarrollo del país. Consideramos esta estrategia partiendo de los datos proporcionados por INEGI, en donde se estipula, como ya hemos visto en apartados anteriores, que un 76% de las personas que emigran a los Estados Unidos, tienen una edad

que oscila entre los 15 y los 34 años de edad, es decir es población eminentemente joven la que parte al vecino del norte; entonces si una política pública o programa de gobierno tiene como objeto incorporar plenamente a los jóvenes en el desarrollo del país, se estaría, aunque tal vez en forma indirecta, inhibiendo de cierto modo las intenciones de emigrar de un amplio sector de la población, pues según lo planteado en esta estrategia se pretendía generar oportunidades de progreso en los ámbitos humano, social y productivo de los jóvenes, lo que haría menos atractiva la idea de buscar dicho desarrollo en los mercados laborales estadounidenses.

El tercer objetivo rector del área de desarrollo social y humano consistía en fomentar en los ciudadanos una actitud emprendedora e independiente, a través de una educación de vanguardia; por lo que se promoverían proyectos que mejorasen la preparación de la población. La realización de dicho objetivo tendría como base la aplicación de 6 estrategias, de las cuales retomamos una, por considerar que su implementación a través de programas o políticas públicas impactaría en cierta medida al fenómeno migratorio.

La estrategia del tercer objetivo rector del área de desarrollo social y humano que examinamos establecía *apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas*. En el caso de comunidades de alta y muy alta marginación, se impulsaría la integración de sus habitantes en pequeñas sociedades productivas las cuales contarían con el respaldo de los gobiernos estatales y municipales, estas acciones se realizarían con la finalidad de fortalecer las economías regionales. Esta estrategia la tomamos en cuenta, porque tiene similitudes con las propuestas de proyectos productivos que se realizan en distintas comunidades indígenas y en comunidades de alta intensidad migratoria, dichos proyectos tienen entre sus propósitos la retención de las personas en sus comunidades de origen.

El cuarto objetivo rector del área de desarrollo social y humano era alcanzar la cohesión social, a través de programas tendientes a generar entre los mexicanos el valor de la solidaridad y la priorización del bien común; además se desarrollarían programas y políticas incluyentes que descansaran en la participación ciudadana; la intervención del Estado disminuiría en aquellas áreas en las que las ONG's pudiesen tener una contribución efectiva y por último propiciar la composición de asociaciones con diversos fines, como herramienta de integración social. El fortalecimiento de la cohesión y el capital social se basa en el desarrollo de formas de

solidaridad que refuercen los vínculos de identidad, den un sentido de pertenencia a partir de valores, orientaciones comunes y relaciones de confianza. Esto debe incluir la integración de individuos a sus comunidades, con base en formas de organización que fortalezcan la cultura nacional. Alcanzar la cohesión social y el fortalecimiento del capital social, se lograría a través de la implementación de 7 estrategias; dos son las estrategias del cuarto objetivo rector del área de desarrollo social y humano que consideramos pudiesen impactar al fenómeno migratorio.

La primera estrategia que examinamos tenía como premisa *fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social*, impulsando programas y políticas públicas que fomentasen los valores en los diversos tipos de familias y propicien la cohesión y la solidaridad social. La razón por la que consideramos esta estrategia, es que como ya hemos visto con anterioridad, entre las consecuencias generadas por la migración se encuentra que las mujeres asumen la jefatura de las familias, o en otros casos se presenta la desintegración familiar, por lo que programas enfocados a fortalecer los vínculos familiares, necesariamente tendrían que impactar a aquellas familias que a raíz de la migración han dejado de ser nucleares y que en otros casos se han dispersado por no existir una figura de autoridad en casa.

La segunda estrategia que consideramos del cuarto objetivo rector planteaba *fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas*, con la idea de enriquecer los programas sociales y encauzarlos correctamente con la colaboración de los distintos grupos beneficiarios de las políticas públicas para diseñar, instrumentar y evaluar las políticas y los programas. Esta estrategia la consideramos pues como veremos posteriormente, el concepto del programa 3 x 1 está íntimamente relacionado con lo propuesto en esta estrategia, es decir el programa 3 x 1, aplicado por SEDESOL, trabaja en mayor o menor medida con los clubs de migrantes para realizar acciones encaminadas a mejorar la infraestructura de una comunidad de origen, además de que la secretaría trabaja con los beneficiarios de las acciones realizadas. Cabe destacar que el programa 3 x 1 es el programa más conocido dirigido a la población migrante.

El quinto objetivo rector del área de desarrollo social y humano, planteaba la idea de desplegar una concepción de desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza. El logro de dicho

objetivo rector se alcanzaría con la implementación de 7 estrategias, de las cuales sólo consideramos que una podría influir en el proceso migratorio.

El planteamiento de dicha estrategia era *armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil*. La finalidad de esta estrategia era orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de estados y municipios, para crear núcleos de desarrollo sustentable que estimulen la migración regional ordenada y propicien el arraigo de la población económicamente activa cerca de sus lugares de origen. Aunque no habla específicamente de migración internacional, esta estrategia plantea la creación de polos de desarrollo que regulen el ordenamiento territorial, que además generen una migración regional "ordenada" y que sean al mismo tiempo un ancla para que la población se arraigue cerca de sus lugares de origen; aunque dicha estrategia distaba mucho de ser parte de una política migratoria integral, si era un intento por condicionar los movimientos poblacionales en México, aunque limitado sólo al ámbito regional.

El último objetivo rector tenía por finalidad lograr la confianza ciudadana en la capacidad del gobierno y en las instituciones del país, a través del diseño de estrategias de respuesta eficaz ante situaciones no previstas de orden natural y social, ampliando la capacidad de respuesta del Estado. Para lograr ampliar la capacidad de respuesta gubernamental y fomentar la confianza ciudadana en las instituciones, se establecieron 8 estrategias, ninguna de ellas ligada directa o indirectamente al fenómeno migratorio.

4.8.3.2 *ÁREA DE CRECIMIENTO CON CALIDAD.*

Para alcanzar sus metas, el área de crecimiento con calidad se planteó cinco objetivos rectores, los cuáles permitirían vertebrar las estrategias reconocidas por el gobierno, además de permitir ordenar aquellas estrategias y acciones que la sociedad plantease durante la administración 2000-2006.

El primer objetivo rector del área de crecimiento con calidad planteaba establecer las bases que llevasen al logro de mejores condiciones de vida para la población, a través de un manejo responsable de la economía por parte del ejecutivo federal. Las pretensiones del primer objetivo

rector del área de crecimiento con calidad se lograrían a través de 10 estrategias, cabe destacar que ninguna de ellas tiene relación directa o indirecta con el fenómeno migratorio.

El propósito del segundo objetivo rector del área de crecimiento con calidad era elevar y ampliar la competitividad del país, considerando esto como una condición necesaria para alcanzar un crecimiento más dinámico y garantizar que éste conduzca a un desarrollo incluyente. Al respecto, el Planade consideraba que correspondía al Estado la obligación de promover las condiciones para la inserción competitiva de México en la economía global. Para llevar a buen puerto el segundo objetivo rector, éste se componía de 10 estrategias, una de las cuales se relaciona directamente con el fenómeno migratorio.

Dicha estrategia consistía en *promover una inserción ventajosa del país en el entorno internacional y en la nueva economía*. Esta estrategia buscaba impulsar convenios internacionales que favorecieran a trabajadores y empresarios mexicanos, particularmente a los trabajadores migrantes, mediante la revisión y actualización de los compromisos laborales internacionales. Es evidente que dicha estrategia no se materializaría en programas o políticas públicas, pues su intención era llegar a un acuerdo con gobiernos de distintos países, pero principalmente con los Estados Unidos, respecto al estatus legal de los migrantes, que ofrecieran mejores condiciones laborales. Esta estrategia revela un poco como sería el manejo del tema migratorio por parte del gobierno de Vicente Fox, tratando de encontrar la solución al asunto migratorio en el extranjero y no en el país.

El tercer objetivo rector del área de crecimiento con calidad tenía por finalidad disminuir la inequidad en la distribución del ingreso, disminuir la pobreza y crear nuevos empleos, en general democratizar la economía, para lograrlo, se establecieron 5 estrategias, de las cuales una bien podría afectar el fenómeno migratorio.

La estrategia considerada tenía como propósito promover el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias de este sector mediante el apoyo a la inversión, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de nuevas capacidades y la transferencia de tecnología. Esta estrategia parte de la premisa de que en el sector rural, ante la intensa emigración de los jóvenes, la mujer campesina es cada vez más importante en la fuerza laboral del campo, por lo tanto una de las prioridades de esta estrategia era otorgar apoyo a las mujeres del sector rural que participasen en la actividad productiva. Como ya

hemos visto en apartados anteriores, uno de los efectos de la migración es la diversificación de roles de la mujer, tanto en el ámbito familiar, como laboral e incluso social, pues ante la falta del hombre que emigra la mujer no sólo se hace cargo de la familia, sino que además reemplaza a la mano de obra masculina que ya no está; por los motivos expuestos se considera que indiscutiblemente esta estrategia va dirigida a un sector de la población ampliamente afectado por la migración, por lo tanto es importante retomarla.

Considerando que el ritmo de crecimiento en las distintas regiones que componen nuestro país se ha caracterizado por una serie de desequilibrios sistemáticos, el cuarto objetivo rector del área de crecimiento con calidad, tenía como propósito lograr un desarrollo económico competitivo, incluyente, sustentable, ordenado y viable, para todas y cada una de las regiones del país. El logro de este objetivo se alcanzaría por medio de la implementación de 7 estrategias, que guiarían las acciones y esfuerzos coordinados entre sociedad y gobierno en todos los ámbitos. De las siete estrategias consideramos que dos se relacionan en forma directa o indirecta con la migración.

La primera estrategia que consideramos del cuarto objetivo rector del área de crecimiento con calidad proponía *crear núcleos de desarrollo sustentable que desalienten la migración regional*. El planteamiento de esta estrategia consideraba que la inclusión de polos de desarrollo en las microrregiones sería un factor que, haciendo viable el desarrollo económico interno de una región, facilitaría el arraigo de la población económicamente activa en sus lugares de origen, regularía el crecimiento de localidades aledañas al polo y evitaría los problemas de desintegración familiar y la pérdida de las tradiciones locales. El trazado de esta estrategia, es muy similar a aquella que consideramos del quinto objetivo rector del área de desarrollo social y humano, añadiendo solamente lo concerniente a la desintegración familiar y la pérdida de tradiciones, que son como ya se ha visto, efectos colaterales de la migración.

La segunda estrategia que se tomó en cuenta, consistía en *desarrollar las fronteras Norte y Sur del país en concordancia con su potencial económico y con sus especificaciones naturales y sociales*. Uno de los planteamientos de esta estrategia era ofrecer más y mejores oportunidades de trabajo y un trato digno, sin corruptelas, a los migrantes provenientes del resto del país y a los paisanos que reingresen de modo provisional o definitivo a México.

El último objetivo rector del área de crecimiento con calidad tenía como finalidad crear las condiciones necesarias para un desarrollo sustentable que asegure la calidad del ambiente y la disponibilidad de recursos naturales en el largo plazo; este objetivo se componía de 7 estrategias, ninguna de ellas ligada directa o indirectamente a la migración.

4.8.3.3 ÁREA DE ORDEN Y RESPETO.

El primer objetivo rector del área de orden y respeto consistía en preservar los intereses vitales de la nación; la independencia; la soberanía y la integridad territorial; además de fortalecer el Estado de derecho, combatiendo el tráfico de drogas y a la delincuencia organizada, además de apoyar a la población en casos de desastre. El cumplimiento del primer objetivo rector se cimentería en 7 estrategias; una de ellas se relaciona directamente con el tema migratorio.

La estrategia que consideramos tenía como propósito *hacer valer las decisiones soberanas de México en materia de flujos y movimientos migratorios y brindar y exigir trato digno a nuestros connacionales que viajan o residen en el extranjero.*

Al respecto el gobierno de México pretendía impulsar una política de migración internacional de largo plazo coherente con los principios de política exterior de México que, a partir de la consideración de la pluralidad de las causas, manifestaciones y efectos del fenómeno migratorio, defina con claridad los mecanismos de entendimiento y de regulación migratoria con otras naciones y organizaciones internacionales y que defienda los derechos de los mexicanos en el exterior y fortalezca su sentido de pertenencia. Además el gobierno mexicano se comprometía a participar activamente en el respeto y cumplimiento de los derechos laborales de los connacionales, en el ámbito de la competencia laboral internacional.

Por último el Planade instaba a la administración pública federal a formular e instrumentar acciones gubernamentales congruentes que reconozcan y valoren las aportaciones y contribuciones que los migrantes hacen, tanto en las sociedades de destino como en las de origen, demandando el pleno respeto a sus derechos en su tránsito migratorio por México, así como elevar la calidad y eficiencia de los servicios migratorios. Incuestionablemente que es esta la estrategia que aborda de una manera más profunda el tema de la migración internacional, aquí pareciera ser que se presenta al fenómeno migratorio no como un problema, sino como una solución a los rezagos de amplias zonas del país, por lo que más que combatirla desde sus causas estructurales, el planteamiento es mejorar las condiciones de los emigrantes residentes

en el extranjero para que estos puedan laborar en un contexto más favorable, lo que permitiría que la entrada de dinero al país no se detuviese, que se siguiera viendo a los mercados laborales de Estados Unidos como una posibilidad no tan riesgosa, lo que permitiría que en aquellas regiones tradicionalmente migratorias se mantenga el débil equilibrio social que la migración les ha dado.

La finalidad del segundo objetivo rector del área de orden y respeto era desarrollar nuevas definiciones del interés y la seguridad nacional, además de realizar un marco jurídico que fuese al mismo tiempo eficaz en sus acciones y respetuoso de las garantías legales y constitucionales del ciudadano. Este objetivo rector se componía de 5 estrategias, ninguna de las cuales ligada al fenómeno migratorio.

El tercer objetivo rector del área de orden y respeto tenía como propósito el establecimiento y pleno dominio en el país de una cultura democrática, con total respeto a los derechos y libertades, con un sistema de partidos fuerte y con una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica. Para alcanzar la finalidad del objetivo rector, el Planade consideraba la instrumentación de 10 estrategias; en este caso ninguna de ellas se relaciona con la migración.

Construir una interacción fructífera entre los poderes de la Unión; así como fortalecer las facultades que la Constitución les otorga a cada uno de ellos, respetando los ámbitos de competencia en la toma de decisiones y, lograr una descentralización política, que impulsara relaciones gubernamentales auténticamente federalistas y fortaleciera a los gobiernos locales; todos estos eran los proyectos surgidos del cuarto objetivo rector del área de orden y respeto y, para su logro se desarrollaron 8 estrategias, ninguna de ellas haciendo referencia a la movilidad de las personas.

El quinto objetivo rector del área de orden y respeto tenía como finalidad fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial. Para el cumplimiento de dicho objetivo se establecieron 3 estrategias, una de las cuales se relaciona en parte con la migración.

La estrategia considerada consistía *en armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar*

la calidad de vida de los mexicanos. Esta estrategia se sustentaba en la promoción de acciones dirigidas a garantizar el derecho de las personas a decidir cuántos hijos tener y cuándo tenerlos; además de realizar actividades orientadas a incidir en la distribución de los flujos migratorios internos y externos, mediante el fortalecimiento de las ventajas competitivas y el desarrollo económico de las diversas regiones del país, basado en los criterios del ordenamiento territorial sustentable.

Para potenciar el alcance y eficacia de esta estrategia, el Planade consideraba la integración de argumentos y criterios demográficos en las políticas, planes y programas de desarrollo, adquiriendo una expresión particular en cada Estado y en cada municipio del país.

Eradicar corrupción e impunidad y garantizar un desempeño transparente y honesto de los servidores públicos federales así como elevar la calidad del servicio público, son los propósitos que proseguía el sexto objetivo rector del área de orden y respeto; para lograrlo la administración pública se valdría de cinco estrategias.

El séptimo objetivo rector tenía como prioridades proteger y garantizar la libertad, integridad física y el patrimonio de la población, así como promover la cultura de la denuncia entre los ciudadanos. Para lograrlo las dependencias y entidades pertenecientes al área de orden y respeto se sujetarían a 5 estrategias relacionadas con el tema.

El último objetivo rector del área de orden y respeto procuraría garantizar una procuración de justicia pronta y expedita basada en un nuevo modelo de administración pública, con elevada eficacia jurídica y el uso de la investigación científica aplicada. Este objetivo rector se componía de 4 estrategias.

4.9 PROGRAMAS DE ATENCIÓN A MIGRANTES Y SUS FAMILIAS.

El 20 de octubre de 2003, con motivo del décimo aniversario del Instituto Nacional de Migración, el entonces Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda manifestaba que: "la política migratoria se debe ver desde una triple dimensión, pues es un país (México) expulsor y receptor de migrantes, así como zona de paso de quienes pretenden llegar a Estados Unidos". Añadiendo que esta política se sustentaba en dos elementos: derechos humanos y seguridad nacional, asumiendo como prioridad la protección de los derechos humanos de los migrantes,

procurando mantener un sentido humanitario y garantizando condiciones de seguridad jurídica. (Urrutia, 2003)

Este discurso es un reflejo nítido de la posición oficial del gobierno mexicano encabezado por Vicente Fox respecto al fenómeno migratorio; este enfoque se reflejara en políticas públicas, programas, acciones gubernamentales dirigidas a los migrantes y sus familias y, las que presentaremos a continuación.

4.9.1 PROGRAMA PAISANO.

Durante la década de los ochenta líderes de organizaciones sociales, empresariales, políticas y religiosas de la comunidad mexicana y México-americana residentes en Estados Unidos, se articularon para presentar al gobierno federal de la República Mexicana la propuesta de crear mecanismos que controlaran y gradualmente eliminaran los índices de corrupción y maltrato en que incurrieran servidores públicos de diversas dependencias del gobierno federal, en contra de los connacionales en su ingreso al país.

Además la situación interna del país posterior al álgido proceso electoral (1988), obligaba al nuevo titular del ejecutivo federal a realizar acciones que legitimaran su presidencia, estas acciones no estarían dirigidas únicamente a la población residente en el país, sino además a los mexicanos radicados en la Unión Americana, pues cabe recordar que entre estas personas la reticencia al Lic. Carlos Salinas de Gortari era mayor. Ante tales condiciones el 6 de abril de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la implementación del "Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país", el cual es la base de un programa posterior al que se le denominaría "Programa Paisano".

A partir de ese momento el Programa Paisano ha venido operando ininterrumpidamente; a partir del sexenio 2000-2006, y adoptando la idea de la planeación estratégica, el Programa Paisano ha adoptado los conceptos de visión y misión; dicho programa se visualiza como un sistema integral de información; actualizado, eficiente y oportuno para los connacionales; que además propicie una cultura de servicio en el personal de cada una de las dependencias, entidades e instituciones que integran al programa, erradicando cualquier práctica de corrupción y maltrato.

La misión del programa es lograr que todas las acciones de las dependencias, entidades e instituciones que operan el programa Paisano, se concreten en instrumentos orientados a garantizar que los connacionales que ingresan, transitan y salen del país, lo realicen con absoluta garantía de sus derechos, la seguridad en sus bienes y persona así como el pleno conocimiento de sus obligaciones.

El objetivo central del Programa Paisano es asegurar un trato digno para los mexicanos que ingresen, transiten o salgan de nuestro país, a través de la información y difusión sobre el cumplimiento de obligaciones y goce de derechos; además de certificar la protección de la integridad física y patrimonial de los connacionales; por último desarrolla entre los servidores públicos y la sociedad en general la sensibilidad y capacitación para atender la problemática generando además una cultura de atención y seguimiento de quejas y denuncias.

A partir de 1993 el instrumento a través del cual se planea, ejecuta y evalúa la política migratoria (en este caso específico el Programa Paisano) es el Instituto Nacional de Migración, dependencia perteneciente a la Secretaría de Gobernación. La misión de la dependencia antes citada es controlar los flujos migratorios, con la finalidad de garantizar la seguridad nacional.

Cabe destacar que la herramienta mediante la cual el Programa Paisano difunde sus acciones, así como cuáles son los derechos y obligaciones de los migrantes, es la Guía Paisano, material elaborado año con año, y en la cual se describen diversas cuestiones que los migrantes deben saber para facilitar su regreso a México, por ejemplo: qué documentos requieren, cuáles son las mercancías que pueden introducir sin pagar impuestos, cuánto dinero pueden traer, qué trámites requieren para introducir un vehículo extranjero, etc.

Hay que añadir que el Programa Paisano es un programa intersectorial e intersecretarial, en donde la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración se encarga de coordinar los esfuerzos de 15 Secretarías y 5 entidades gubernamentales que se encuentran involucradas en la atención a la comunidad migrante internacional de nuestro país.

Cuadro No. 8 Dependencias y Entidades coordinadas en la aplicación del Programa Paisano.

Año	No.	Dependencias y Entidades
1989	10	SG, SRE, SHCP; SECOGEF, SAGAR, SCT, SS, SECTUR, PGR y Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA).
1995-96	9	SG, SRE, SHCP, SECODAM, SAGAR, SCT, SS, SECTUR y PGR
1997-98	15	SG, SRE, SHCP, SECODAM, SAGAR, SCT, SS, SECTUR, STPS, SEDESOL, SEP, PGR, DIF, IMSS y PROFECO
1999-2000	17	SG, SRE, SHCP, SECODAM, SAGAR, SCT, SS, SECTUR, STPS, SEDESOL, SEP, SEMARNAT-PROFEPA, SECOFI, PGR, DIF, IMSS Y PROFECO
2001	18	SG, SRE, SHCP, SECODAM, SAGARPA, SCT, SS, SECTUR, STPS, SEDESOL, SEP, SEMARNAT-PROFEPA, SE, SSP, PGR, DIF, IMSS Y PROFECO
Desde 2002	20	SG, SRE, SEDENA , SHCP, SECODAM (ahora SFP), SAGARPA, SCT, SS, SECTUR, STPS, SEDESOL, SEP, SEMARNAT-PROFEPA, SE, SSP, PGR, DIF, IMSS, PROFECO, Procuraría Agraria

Nota: En negrillas las dependencias y entidades que ingresaron a Paisano en cada año.

Respecto a la evaluación del Programa Paisano, ésta es externa e independiente realizada por El Colegio de la Frontera Norte y se conforma a partir de la opinión de los paisanos de 12 y más años de edad. Las opiniones de los paisanos se recogen a través de una encuesta y de entrevistas, que reflejan las opiniones y experiencias de los migrantes mexicanos. Las encuestas y entrevistas se llevan a cabo durante el periodo vacacional decembrino, periodo en el cual los migrantes mexicanos retornan a su lugar de origen. La aplicación de estas herramientas de recopilación de datos se realiza en centrales de autobuses, aeropuertos y puntos de internación de vehículos de siete ciudades fronterizas; además de cuatro aeropuertos del centro del país.

4.9.2 GRUPOS BETA DE PROTECCIÓN A MIGRANTES.

Ante una creciente ola delictiva desatada en la frontera norte de nuestro país, y de la que los principales afectados eran los grupos de migrantes, se realizaron Acuerdos de Coordinación los cuales fueron rubricados por las tres instancias de gobierno en donde entrarían en operación. Estos acuerdos de coordinación son el origen de los Grupos Beta de Protección a Migrantes. La puesta en marcha de este programa se realizó en Tijuana, Baja California (1990) y Nogales, Sonora (1994); estos dos grupos probaron su eficiencia al reducir significativamente, la criminalidad en contra de los migrantes en las zonas en las que operan.

Las bases legales para la creación de los Grupos Beta de Protección al Migrante son los artículos 137 y 138 del Reglamento de la Ley General de Población, donde se establece que la Secretaría de Gobernación tiene la facultad de crear grupos de protección a migrantes que se encuentren dentro del país, con el objetivo de salvaguardar su integridad física, moral y

patrimonial, independientemente de su nacionalidad y de su status legal; la coordinación de estos grupos estará a cargo del INM, y en ellos podrán participar los cuerpos de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno.

Como ya hemos establecido en el párrafo anterior los Grupos Beta se integran por personal de los cuerpos de seguridad de los tres ámbitos de Gobierno, previamente seleccionados, a los que se les capacita y somete a una estrecha supervisión y evaluación de desempeño de las tareas asignadas.

La misión de los Grupos Beta de Protección a Migrantes es trabajar por la defensa y salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes, otorgándoles auxilio y protección en situaciones de riesgo, intentos de abuso y atropellos por parte de autoridades y particulares.

El objetivo de los Grupos Beta es la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición legal. En cumplimiento de su objetivo, los grupos de protección a migrantes, realizan acciones de prevención, orientación, atención y protección de los mismos, velando por el pleno respeto a sus derechos humanos y proporcionándoles asesoría jurídica y asistencia social.

Los grupos Beta ejercen sus funciones en tres vertientes; en primer lugar *Rescate y salvamiento*, es decir realizan labores de rescate y auxilio a migrantes en situación de riesgo, en coordinación con corporaciones y organismos de ambos lados de la frontera; en segundo lugar *Protección de los Derechos Humanos*, en esta vertiente se realizan acciones preventivas y coercitivas con la intención de proteger la integridad física y patrimonial de los migrantes, o castigar actos punibles contra éstos y; por último la vertiente de *Orientación y Asistencia*, en esta vertiente se brinda información respecto a los derechos que tienen los migrantes y cuáles son los riesgos que representa cruzar la frontera por zonas peligrosas, además de prestar asistencia legal y social, recibiendo y atendiendo quejas y denuncias de los migrantes, las cuales son canalizadas a las instancias correspondientes.

Los grupos de protección a migrantes, actúan prioritariamente en las zonas fronterizas de internación clandestina y lugares de tránsito de migrantes. Es decir los Grupos Beta realizan patrullas de reconocimiento en las áreas de riesgo de las franjas fronterizas, en los municipios

de su jurisdicción para detectar a migrantes que puedan requerir atención. Las unidades operativas se distribuyen de la siguiente manera: 4 Grupos Beta en la franja fronteriza del sur (Chiapas, Tabasco y Veracruz) y 9 Grupos Beta en la franja fronteriza del norte (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas).

En el caso de los Grupos Beta de Protección a Migrantes, no existe información detallada de cómo se realiza el proceso de evaluación de éste, si es que realmente hay un procedimiento que califique la eficacia, eficiencia y efectividad del programa; en caso de existir es altamente probable que se realice una valoración interna del funcionamiento del programa, lo que como ya sabemos arroja resultados no muy satisfactorios, pues los órganos evaluadores son a la vez juez y parte.

4.9.3 MENORES REPATRIADOS POR LA FRONTERA NORTE MÉXICO - ESTADOS UNIDOS.

Otro de los programas dirigidos a los migrantes y sus familias en donde participa como dependencia coordinadora la Secretaría de Gobernación es el de Menores Repatriados por la Frontera Norte. Este programa surge en el año de 1996, inscrito en el Programa de Cooperación del Gobierno de México con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con la finalidad de atender de manera integral la problemática de riesgo que enfrentan los menores en condiciones de vulnerabilidad, radicados en las franjas fronterizas del país.

El Programa de Atención a Menores Fronterizos es el resultado de los acuerdos establecidos entre la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia (SNDIF) y la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración (INM).

El objetivo de este programa es otorgar a los menores repatriados por autoridades estadounidenses la atención y el respeto a sus derechos humanos, desde el momento de su aseguramiento hasta su integración al núcleo familiar o comunidad de origen.

Como parte de las acciones emprendidas relacionadas con este programa, el Instituto Nacional de Migración se da a la tarea de recopilar información sobre el número de repatriados por rango de edad y sexo, con la finalidad de conocer el comportamiento de los flujos. La Secretaría de

Relaciones Exteriores interviene en el programa a través de los consulados mexicanos en los Estados Unidos, los cuales realizan visitas a los menores que serán repatriados por la autoridad migratoria estadounidense, estas visitas son para conocer el estado que guardan los menores y realizar el reporte correspondiente.

Una vez que los menores han sido repatriados, son recibidos por la autoridad migratoria y son trasladados a las oficinas del INM para verificar las condiciones de salud de los mismos. En caso de que algún menor presente algún incidente de maltrato o violación a sus derechos humanos se notifica al personal superior, a la autoridad estadounidense y al Consulado para los efectos procedentes. Después de realizar una entrevista a cada menor repatriado y según su situación particular, la autoridad migratoria canaliza a los menores a albergues del DIF y/o a la Red de Albergues de tránsito, que se encargan de realizar el procedimiento de localización de sus familiares, así como del retorno a los núcleos familiares y lugares de origen.

Al igual que en el caso de el Programa Beta de Protección a Migrantes, no existe un sistema de evaluación que permita cuantificar los avances, la eficacia, la eficiencia y la efectividad del programa, por lo que es entendible que no exista un proceso de retroalimentación que genere constantes mejoras en el programa de acuerdo a la calificación que se hace de él.

4.9.4. *TRANSFERENCIA DE REMESAS.*

Como ya hemos observado en capítulos precedentes, las remesas de dinero que envían los mexicanos residentes en Estados Unidos se han convertido en una importante fuente de divisas para el país; bajo este contexto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) considera que las remesas constituyen recursos que deben ser invertidos en proyectos productivos dentro de las comunidades de origen, a fin de propiciar el crecimiento económico y el desarrollo social.

Con la finalidad de eficientar el empleo de las remesas y fomentar el desarrollo en las comunidades de origen, la SHCP se coordina con el Patronato del Ahorro Nacional en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), organismo cuyo objetivo es ofrecer productos y servicios financieros que promuevan el ahorro y la inversión entre la población, para ofrecer el programa de Transferencia de Remesas, servicio prestado para los trabajadores migrantes y sus familias en México, en atención al gran número de personas y hogares que dependen económicamente de este tipo de recursos.

El programa de Transferencia de Remesas permite a los mexicanos en Estados Unidos acudir a cualquiera de las empresas de envío de dinero y solicitar que su dinero sea transferido a alguna de las 580 sucursales del BANSEFI en el país. Para depósito en cuenta, el familiar o beneficiario del envío en México debe tener una cuenta de ahorro (Cuentahorro o Tandahorro) en BANSEFI, en la cual se abonará la transferencia de dinero.

Otra herramienta que contempla el programa de Transferencia de Remesas, es el Cuentahorro INFONAVIT, cuyo objetivo es permitir a los mexicanos que radican en Estados Unidos pagar sus créditos hipotecarios que permitan construir su patrimonio familiar en México.

Al igual que ocurre en los dos casos anteriores, no existe un procedimiento de evaluación del programa que permita conocer los avances, las fortalezas y debilidades del mismo que permitan el proceso de mejora continua que debe experimentar toda política pública.

4.9.5 PROGRAMA BINACIONAL DE EDUCACIÓN MIGRANTE MÉXICO-ESTADOS UNIDOS.

Dentro de la sectorización que se presenta en la Administración Pública Federal, una de las dependencias que ejecuta programas dirigidos a los migrantes y sus familias es la Secretaría de Educación Pública (SEP), cuya función es diseñar, organizar, ejecutar y supervisar los programas de educación básica, media superior y superior de nuestro país. De acuerdo con el Artículo 3ro Constitucional, la educación básica debe estar garantizada para todos los mexicanos. Para cumplir con este precepto en el caso de los migrantes, la SEP ha creado diversos programas, encaminados a consumir dicho propósito.

Uno de esos programas es el *Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM)* que tiene sus orígenes en el año de 1982, como el resultado de un esfuerzo conjunto de los gobiernos de México y Estados Unidos, con la finalidad de satisfacer las necesidades educativas de los niños y jóvenes migrantes.

El PROBEM está dirigido específicamente a la población migrante (niños y jóvenes) que constantemente viajan entre ambos países, y tiene como meta asegurar la continuidad de la educación de los niños migrantes que cursan una temporada del año escolar en México y otra en los Estados Unidos, así como de aquéllos que son repatriados por sus padres en forma permanente.

El PROBEM tiene como objetivos fundamentales: promover y asegurar la atención educativa de los niños y jóvenes migrantes que cursan sus estudios en México y en EUA, procurando una educación de calidad, con equidad y pertinencia, así como lograr la reciprocidad en la cooperación entre las comunidades educativas de ambos países; mejorar los servicios educativos que se ofrecen a la población migrante, propiciar el conocimiento de la historia, cultura, valores y tradiciones nacionales entre los alumnos de origen mexicano que radican en la Unión Americana y diseñar estrategias metodológicas que impulsen nuevas concepciones pedagógicas de apoyo al migrante.

Los esfuerzos del PROBEM se dirigen en cuatro ejes temáticos: *información y difusión* (proveer información a padres de familia, educadores y entidades gubernamentales sobre las actividades del PROBEM); *acceso a las escuelas* (como primer paso para lograr la meta de facilitar el apoyo y la integración de niños y jóvenes migrantes en el sector educativo); *intercambio de maestros* (para proveer servicios didácticos directos y conocimientos especializados al estudiante migrante en los Estados Unidos); y *apoyos educativos y culturales* (su propósito es realizar actividades que incentiven el incremento de las aptitudes académicas, además de inculcar el aprecio por las costumbres y tradiciones de México).

La parte ejecutora del PROBEM se constituye de la siguiente manera: *secretaría técnica* (integrada por la Dirección General de Relaciones Internacionales y la de Acreditación, Incorporación y Revalidación de la SEP); *secretaría ejecutiva* (integrada por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores); y una *coordinación y vicecoordinación* (integrado por dos estados de la República integrantes del PROBEM, destacando que las 32 entidades federativas forman parte de él).

En virtud de que el PROBEM no es un programa que específicamente proporcione servicios como tal, requiere de herramientas que desarrollen acciones específicas en las áreas de certificación, en los procesos de inscripción, y en los programas de verano que generalmente se llevan a cabo en la Unión Americana. Entre los instrumentos de los que se vale el PROBEM para alcanzar sus objetivos se encuentran los siguientes sub-programas que a continuación se presentan.

4.9.5.1 DONACIÓN DE LIBROS.

Las acciones realizadas para garantizar la educación de la población migrante son diversas, entre ellas encontramos el programa denominado *Donación de Libros*. El programa de Donación de Libros tiene sus orígenes en 1990, año en el que el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) comenzó a desarrollar mecanismos para que educadores, estudiantes y la comunidad mexicana radicada en Estados Unidos, pudieran adquirir materiales didácticos elaborados en México. Así en 1997 con la finalidad de sistematizar los procedimientos de entrega de material didáctico, se formalizó el programa de Donación de Libros, concibiéndose como una acción que permitiese fortalecer la identidad nacional, fomentar la educación de los migrantes en Estados Unidos y propiciar el uso y práctica del español entre los mexicanos y sus descendientes.

Este programa tiene como misión preservar las raíces, la cultura y la identidad de las comunidades mexicanas que radican en el exterior y contribuir a que los niños y jóvenes de origen mexicano conozcan la historia, la cultura, los valores y las tradiciones nacionales mediante la lectura.

Los objetivos del programa son propiciar que los libros sean utilizados como materiales de apoyo para la educación de los niños hispano-parlantes; lo que propiciara que se fortalezca la identidad de los niños y jóvenes mexicanos o de origen mexicano que radican en los Estados Unidos.

Las colecciones donadas, son libros de texto gratuitos editados por la SEP, y van desde libros de grado de jardín de niños, hasta el sexto grado de primaria de la educación básica en México, así como libros de apoyo a maestros, e incluso libros de orientación a padres de familia, con temas tales como la educación de los hijos. Con tales colecciones se busca dotar de herramientas pedagógicas a los maestros para promover en los niños y jóvenes el desarrollo de conocimientos sobre la cultura mexicana, fomentando el interés por conocer la información de México y dar impulso a la enseñanza del idioma español.

La ejecución de este programa corre por cuenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la SEP, en coordinación con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG).

La realización del programa inicia con la expedición de una convocatoria, elaborada por la SEP, el IME y la CONALITEG, la cual es difundida a través de la red consular mexicana en Estados Unidos, en ella se precisan los objetivos del programa, los tipos de libros que se distribuirán, el perfil de las instituciones a quienes va dirigida (cabe destacar que las instituciones hacia las que se dirige el programa son escuelas estadounidenses con altos porcentajes de población hispana), y los requisitos que éstas deberán cumplir para poder recibir una o varias colecciones, así como la fecha límite para la recepción de solicitudes. La difusión de la convocatoria se realiza por medio de carteles y dípticos.

Cada organismo participe de este programa realiza una función específica, en el caso del IME, éste es responsable de sistematizar la información que se deriva de la concentración de solicitudes recibidas en cada consulado. La SEP se instrumenta como enlace, para gestionar ante la CONALITEG la edición, impresión, empaque y coordinación del traslado de los libros hasta las 6 ciudades mexicanas fronterizas participantes del programa (Ciudad Juárez, Reynosa, Mexicali, Nogales, Nuevo Laredo y Tijuana). Por último la SRE por medio de los consulados mexicanos coordinadores en la frontera (El Paso, McAllen, Caléxico, Nogales, Laredo y San Diego) se encargan de la recuperación, coordinación y entrega de las colecciones en Estados Unidos, con apoyo del resto de las representaciones ubicadas en el interior de ese país.

Las colecciones de libros se entregan particularmente a instituciones educativas, escuelas, centros de padres o centros comunitarios, distritos escolares o bibliotecas públicas que atiendan a niños y jóvenes mexicanos, de raíces mexicanas e hispanos en general. Los libros de texto donados a esas instituciones y organizaciones educativas forman parte importante del material en idioma español que poseen las bibliotecas, creadas exclusivamente para el servicio de la comunidad hispano-parlante.

Cuadro No. 9 Libros entregados por medio del programa "Donación de Libros"

Ejemplares	Año
250,000	1998
254,949	1999
450,000	2000
434,350	2001
419,400	2002
663,985	2003
684,725	2004
571,936	2005

Al igual que en casos anteriores éste programa no cuenta con un proceso de evaluación que permita conocer su funcionalidad, cuáles son sus cualidades y cuáles son los puntos a fortalecer para hacerlo más eficiente.

4.9.5.2 *PROGRAMA DE INTERCAMBIO DE MAESTROS MÉXICO - ESTADOS UNIDOS*

El programa surge en 1996 como una iniciativa de cooperación internacional de México para reducir la constante demanda de Maestros Bilingües que requieren los distritos escolares que atienden a niños migrantes que no dominan el idioma inglés en Estados Unidos. La ejecución del programa es llevada a cabo conjuntamente por la SEP y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

El programa tiene por objetivo sensibilizar acerca de la problemática educativa generada por los flujos migratorios entre México y Estados Unidos, ampliando el conocimiento mutuo sobre los sistemas educativos de ambos países, favoreciendo el intercambio de ideas entre educadores de ambos lados de la frontera, apoyando la educación de niños hispano-parlantes en escuelas estadounidenses y el aprendizaje del inglés en escuelas mexicanas.

Lo anterior favorecerá el fortalecimiento de la cultura e identidad nacional entre los alumnos de origen mexicano que radican en los Estados Unidos, al mismo tiempo que existirá un mejor aprovechamiento en el proceso de enseñanza-aprendizaje; el intercambio de profesores propiciará el mejoramiento de los servicios educativos que se ofrecen a la población escolar mexicana y de origen mexicano en ambos países.

La ejecución del programa inicia con la emisión de una Convocatoria Binacional, la cual es lanzada conjuntamente por la SRE y la SEP; según los estatutos del PROBEM cada dependencia estatal tiene la facultad de desarrollar sus propios criterios de selección, siempre y cuando éstos no contravengan a la Convocatoria Nacional.

El programa se divide básicamente en dos fases: en la primera los profesores mexicanos viajan a Estados Unidos (julio y agosto), por un periodo de entre 3 y 8 semanas, durante las cuales se desempeñan como maestros de clase asistentes en los salones de clase donde se concentran niños que hablan español. Entre las acciones que realizan encontramos: la enseñanza directa a estudiantes, la difusión de la cultura y tradición mexicana, trabajo con la comunidad, realización de talleres para maestros y para padres de familia, asesoría en la elaboración y uso de

materiales didácticos, así como en contenidos curriculares para mejorar los programas de atención y un trabajo colegiado con autoridades y maestros estadounidenses sobre los sistemas educativos mexicano y norteamericano.

En el caso de los profesores mexicanos, estos deben poseer determinadas características para poder ser participantes de dicho programa entre las que se encuentran las siguientes: contar con título de licenciatura en el área pedagógica o título de la Escuela Normal o Normal Superior; tener dominio de idioma inglés que se certificara con la aprobación de un Examen Único que aplicará PROBEM; conocer la problemática educativa del migrante en su estado; contar con experiencia mínima de 3 años como maestro frente a grupo; conocer el Sistema Educativo Mexicano así como la historia, tradiciones y cultura de México; contar con experiencia en el diseño de programas y materiales educativos; y comprometerse a que al finalizar el programa se reincorporaran al sistema educativo de México, sin que su estancia en Estados Unidos sea superior al tiempo establecido por la institución estadounidense, por lo que deberán firmar una carta compromiso.

Antes de partir a Estados Unidos, los profesores mexicanos deben de cumplir un proceso de capacitación, el cual es clave para que los maestros cuenten con herramientas educativas que les permitan elaborar planes de trabajo en un ambiente socio-cultural diferente. Anualmente el Consejo Mexicano del PROBEM, organiza un seminario de capacitación para los maestros mexicanos participantes en el programa.

En la segunda fase del programa, son los maestros estadounidenses los que visitan, durante una o dos semanas, en cualquier época del ciclo escolar, las escuelas de donde provienen sus alumnos mexicanos. Entre las actividades que realizan se encuentran las siguientes: trabajo frente a grupo; entrevistas con niños y padres de familia; trabajo con profesores mexicanos para conocer metodologías de enseñanza de inglés como lengua extranjera y de los principales aspectos del español; intercambiar información de los sistemas educativos de México y Estados Unidos; y visitas a comunidades de origen. El objetivo de estas actividades es que los maestros estadounidenses se acerquen a la cultura y experiencia de los niños que asisten a su salón de clases.

Al igual que los profesores mexicanos, los estadounidenses deben de cumplir ciertos requisitos para ser participantes del programa, entre los cuales se encuentran los siguientes: ser profesor de

programas bilingües o migrantes; conocer la problemática educativa de los niños migrantes; tener disposición para intercambiar metodologías de enseñanza y tecnología educativa; tener dominio del idioma español; tener experiencia como maestro de niños y jóvenes hispanos; poder explicar el Sistema Educativo Estadounidense; tener interés por conocer y trabajar en las comunidades de origen de migrantes; y estar dispuesto a colaborar en las actividades extraescolares que se le soliciten.

Así como los profesores cumplen con determinados requisitos para ser parte del programa, las instituciones educativas deben de cumplir ciertos requerimientos para ser parte de él, entre los que se encuentran los siguientes: cubrir los costos de transportación de sus profesores seleccionados; asegurar que los maestros participantes viajen con un seguro medico de cobertura amplia; en el caso de los profesores mexicanos, serán sus respectivas entidades federativas los que cubran el costo del trámite de la visa para ingresar a Estados Unidos; las instituciones estadounidenses se harán cargo de cubrir el costo por el ingreso al Sistema de Información de Estudiantes y Visitantes de Intercambio (SEVIS); debe existir reciprocidad respecto a los profesores que se reciben y que se envían; proveer hospedaje, alimentación y transporte local a los profesores que se reciban, además de proporcionar información sobre los tópicos anteriores con un mes de antelación; y garantizar que los participantes elaboren un plan de trabajo acorde a los programas, proyectos o actividades a desarrollar en el país anfitrión.

Como sucede con otros tantos programas, el procedimiento de evaluación en este programa es nulo, la única acción que podría considerarse como evaluadora es aquella en la que los profesores participantes de ambos países elaboran un informe sobre las actividades que desarrollaron durante su participación en el programa; este informe es entregado a los coordinadores del programa e incluye sugerencias o aportaciones, sin embargo es una acción que no cumple todos los pormenores para considerarla como una evaluación en todo su espectro.

4.9.5.3 DOCUMENTO DE TRANSFERENCIA DEL ESTUDIANTE MIGRANTE BINACIONAL.

En 1995 las SEP y la SRE, impulsaron un esfuerzo de cooperación internacional con los Estados Unidos para apoyar al PROBEM y lograr una mayor participación de los Estados Mexicanos que presentan alta migración, bajo el principio de que, para asegurar la atención

educativa de esta población es indispensable tomar en cuenta las referencias culturales de ambas naciones y buscar los mecanismos de colaboración acordes con sus necesidades.

Considerando que una de las principales preocupaciones que enfrentan los migrantes mexicanos cuando regresan a México, ya sea de forma temporal o permanente, es la de garantizar la continuidad de los estudios de sus hijos, en agosto de 1995, la SEP, por medio de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, oficializó el uso del *Documento de Transferencia Migrante Binacional México-EU*.

Al inicio de 1996 la SEP y la SRE impulsan una difusión masiva a nivel binacional sobre la creación del Documento de Transferencia del Estudiante Migrante Binacional, siendo en febrero de 1996, durante la X Reunión Oficial del PROBEM, que se aprobó la fundamentación filosófica y jurídica que sustenta al programa en México.

La misión de este programa es facilitar el apoyo educativo y la integración de los niños y jóvenes migrantes al sector educativo. Por lo que, el Documento de Transferencia del Estudiante Migrante Binacional México-EUA, es un instrumento de acreditación reconocido por las autoridades educativas que participan en el PROBEM en ambos países, que facilita la inscripción de estudiantes en las escuelas de educación primaria y secundaria tanto en México como en la Unión Americana, dotando de información sobre el aprovechamiento escolar de los alumnos a los maestros y directores de planteles que atienden población migrante.

La difusión continua del documento de transferencia, busca que los mexicanos que radican en Estados Unidos, conozcan los beneficios de este documento y puedan usarlo para continuar con sus estudios tanto en ese país como en la República Mexicana; la promoción del Documento de Transferencia permitiría garantizar la aceptación inmediata de alumnos mexicanos en las escuelas de sus respectivas comunidades de origen, independientemente de la época del año en que lleguen a México. Asimismo entre más estudiantes cuenten con el documento, mayor será su penetración y tendrán oportunidad de trasladarse sin problemas de un país a otro, sin perjudicar ni interrumpir sus estudios y así lograr superarse.

El objetivo del programa es promover y asegurar la atención educativa de los niños y jóvenes migrantes que cursan sus estudios en México y en Estados Unidos, procurando una educación de calidad, con equidad y pertinencia, así como lograr la reciprocidad en la cooperación entre

las comunidades educativas de ambos países. El documento de transferencia es un instrumento cuya finalidad es otorgar reconocimiento oficial a los estudios de Educación Básica que realiza la población migrante que viaja con frecuencia entre México y Estados Unidos y viceversa, facilitándoles su ubicación en la escuela receptora, de acuerdo a su edad y al grado que le corresponde. Igualmente, mediante este documento se promueve el registro de calificaciones de los estudiantes, así como la educación continua de esta población.

Cuadro No. 10 *Entidades participantes por México*

Aguascalientes	Chihuahua	México	Querétaro	Tlaxcala
Baja California	Distrito Federal	Michoacán	Quintana Roo	Veracruz
Baja California Sur	Durango	Morelos	San Luis Potosí	Zacatecas
Campeche	Guanajuato	Nayarit	Sinaloa	
Coahuila	Guerrero	Nuevo León	Sonora	
Colima	Hidalgo	Oaxaca	Tabasco	
Chiapas	Jalisco	Puebla	Tamaulipas	

FUENTE: Programa Binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos.

Cuadro No. 11 *Entidades participantes por los Estados Unidos de América*

Alabama	Georgia	Michigan	North Carolina	Washington
Arizona	Idaho	Missouri	Ohio	Wisconsin
Arkansas	Illinois	Montana	Oregon	
California	Iowa	Nebraska	Pennsylvania	
Colorado	Kansas	New Jersey	Texas	
Florida	Maine	New York	Utah	

FUENTE: Programa Binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos.

La obtención de los Documentos de Transferencia se puede dar tanto en México como en Estados Unidos. En nuestro país se obtiene en las escuelas o en las Secretarías de Educación de los Estados. Mientras que en los Estados Unidos, se consigue también en las escuelas o a través de los Consulados Mexicanos.

En el caso de los niños y jóvenes que regresan a México, estos tienen que acudir a la escuela que seleccionen como opción para continuar sus estudios, y presentar al director o directora el documento de transferencia del estudiante migrante binacional México-Estados Unidos. Si la situación es a la inversa, la inscripción del niño o joven en la escuela de su selección deberá respaldarse con la siguiente documentación: documento de transferencia del estudiante migrante o boleta de calificaciones y la Cartilla Nacional de Vacunación.

4.9.5.4 EDUCACIÓN PARA ADULTOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR Y PLAZAS COMUNITARIAS E-MÉXICO EN ESTADOS UNIDOS.

En referencia al tema migratorio, una de los mayores retos que enfrenta el Estado Mexicano son las dificultades por las que atraviesa la población adulta mexicana para lograr ubicarse dignamente en la sociedad estadounidense a la que emigran. Como ya hemos visto en capítulos precedentes, un alto porcentaje de dicha población se ubica por debajo de la media nacional respecto al grado de escolaridad dejando inconclusos en México sus estudios de educación básica, e incluso un alto porcentaje son adultos que no saben leer y escribir.

Al respecto, desde la década de los noventas el Gobierno Federal inició la difusión de un modelo educativo dirigido especialmente para adultos, con la característica de ser un sistema abierto (a distancia), autodidacta y que se puede compatibilizar con otras responsabilidades familiares y laborales.

El *Programa de Educación para adultos Mexicanos en el Exterior*, va dirigido principalmente a jóvenes y adultos mexicanos e hispanos en los Estados Unidos de 15 años o más, que no saben leer y escribir o que no han terminado la primaria y/o la secundaria; atiende tres ejes centrales que son: *la alfabetización, primaria y secundaria*, y se ofrece mediante dos modalidades:

Grupos de estudio: en esta modalidad el trabajo se desarrolla en una institución, con uno o más asesores y cuenta con uno o más círculos de estudio.

Plazas comunitarias e-México: en esta otra modalidad, que tiene su génesis en el año 2003, el trabajo se desarrolla en una institución que cuenta con las tres áreas de aprendizaje (presencial, de cómputo con Internet y de televisión educativa), con un responsable de la plaza y uno o más asesores. En las plazas comunitarias se conjuntan la oferta educativa para jóvenes y adultos mexicanos, apoyado como ya se ha establecido por asesores, el uso de la televisión y de la Internet.

A diferencia de la educación para adultos, en las Plazas Comunitarias se brindan servicios educativos de alfabetización, primaria, secundaria abierta y a distancia, educación media superior, cursos de inglés y español, asesorías personales para el uso de tecnologías digitales

como la Internet y la televisión cultural y educativa vía satélite, todo ello con el apoyo de personal capacitado.

El programa tiene por objetivo contribuir a que los inmigrantes de origen mexicano cuenten con las bases educativas más elementales para superarse en la sociedad receptora; fortalecer la capacidad de los padres de familia mexicanos para involucrarse y apoyar la educación de sus hijos y mejorar el dominio de la lengua materna de nuestros connacionales para facilitarles el aprendizaje del idioma inglés. La meta final es generar capital humano, ya que mientras más preparados se encuentren los inmigrantes, tendrán más oportunidades para entender su cotidianidad en ese país y defender sus derechos desde una posición favorable.

La ejecución del programa corre por cuenta de la SEP y de la SRE, a través del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), quien ofrece materiales, programas, capacitación, asesoría, acreditación y certificación de estudios en las modalidades antes mencionadas; además participan la CONALITEG, el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT), el Instituto de los Mexicanos en el Exterior y los consulados.

4.9.5.5 *PROGRAMA DE CONTRATACIÓN DE MAESTROS MEXICANOS.*

El Programa se inició en 1993, con el fin de ayudar a aquellas comunidades donde los maestros por contrato llegaban dos días por semana, en algunos casos, pero, en la mayoría, no se contaba con escuela.

El objetivo de este programa es que los maestros mexicanos laboren por ciclos escolares en diferentes distritos escolares de Estados Unidos, para apoyar la educación de niños mexicanos o de origen mexicano que radican en la Unión Americana. Es importante mencionar que los maestros participantes apoyan los diferentes niveles educativos y viajan como profesores titulares.

En la ejecución del programa participan la SEP, a través del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, y la SRE. En el caso de la SEP, cada año emite una Convocatoria con la intención de que los maestros tengan el conocimiento de que pueden laborar en distritos escolares de los Estados de California, Nuevo México y Utah. Este Programa se lleva a cabo mediante el sistema de enseñanza abierta del INEA.

El programa tiene un procedimiento de evaluación que no es muy claro, ya que establece que son los padres de familia los encargados de evaluar y trabajar con los maestros, sin establecer cuáles son los indicadores a considerar en la evaluación, los cuales son de vital importancia.

4.9.5.6 *PROGRAMA DE EDUCACIÓN A DISTANCIA.*

Como parte de su compromiso, el Estado Mexicano organiza servicios permanentes de asesoría de educación para adultos, en particular de educación secundaria, según lo expedido en la Ley General de Educación. Estos servicios se prestan partiendo de la premisa de que es la enseñanza escolar y la formación de valores civiles y culturales los instrumentos indispensables que permitirán a los mexicanos radicados en la Unión Americana mejorar su calidad de vida.

Partiendo de este compromiso, es que se crea el Programa de Secundaria a Distancia para Adultos (SEA), el cual es un modelo educativo diseñado para hacer llegar la secundaria a los mexicanos radicados en Estados Unidos que sean mayores de 15 años, a través de programas de televisión y la asesoría semanal de un profesor.

Este programa es un sistema educativo basado en el uso intensivo de las tecnologías, estructuras operativas flexibles y métodos pedagógicos eficientes en el proceso enseñanza-aprendizaje, que permitan que las condiciones de tiempo, espacio, ocupación y edad de los estudiantes no sea un factor limitante para el aprendizaje.

El objetivo de este programa es ofrecer un modelo de educación secundaria determinado por las necesidades y características especiales de la población a la que va dirigida que no ha concluido sus estudios de secundaria, y que la aliente a continuar su preparación educativa, para insertarse más fácilmente al campo laboral en la Unión Americana.

Para alcanzar este objetivo se pretende sensibilizar a los participantes sobre el potencial didáctico de este modelo; se promoverá el programa en medios e instituciones educativas, se propiciara la adquisición de recursos humanos para que funjan como asesores en la operación de este programa y se propiciara el uso de tecnologías de la comunicación en los contenidos del plan de estudios.

Cabe destacar que el plan de estudios se divide en 8 cursos (inicial y avanzado) en los cuales

el estudiante adquiere conocimientos de las siguientes áreas: lengua y comunicación; cálculo y resolución de problemas; salud y ambiente; familia, comunidad y sociedad; e inglés. Cada uno de los cursos tiene una duración de 18 semanas y al término de ellos deberán acreditar un examen correspondiente a ese curso. Al término del plan de estudios se pretende que los alumnos participantes, utilicen los conocimientos adquiridos y los lleven a la práctica en su vida cotidiana.

Al igual que muchos otros programas, no cuenta con índices, ni indicadores que permitan realizar una evaluación de su comportamiento, para conocer cuáles son sus fortalezas y debilidades y hacer las mejoras pertinentes para hacerlo más eficiente y eficaz.

4.9.5.7 LA JORNADA INFORMATIVA DEL IME-DEPORTE

Para establecer vínculos y programas a favor de la comunidad México-americana, a través de actividades deportivas y recreativas, la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), en coordinación con la SRE y el IME trabajan coordinadamente en la *Jornada Informativa del IME-Deporte*.

En las Jornadas Informativas del IME-Deporte participan líderes voluntarios que trabajan con la comunidad mexicana en Estados Unidos, quienes tendrán como función conocer los programas que podrán aplicarse en sus comunidades y obtener de ellos, importantes beneficios. Entre los programas que se pueden aplicar en esta modalidad se encuentran los siguientes: Activación Física, los Centros Recreativos, las Clínicas y desde luego, lo que es la Olimpiada Nacional y la Detección de Talentos Deportivos.

La ejecución del programa inicia con la emisión de una convocatoria dirigida a los líderes de opinión de origen mexicano en los Estados Unidos, la cual es emitida por la SRE, y es distribuida a 49 consulados de México en la Unión Americana; posteriormente una vez que se recibieron las solicitudes de participación con currículum incluido, son revisados y analizados todos y cada uno de ellos, y se elige a quien pueda tener mayor impacto entre los México-americanos.

La puesta en marcha de las Jornadas Informativas IME-Deporte tiene por objeto establecer un vínculo con los líderes de opinión México-americanos para que conozcan y a su vez comuniquen las acciones coordinadas por la CONADE y que se encuentran dirigidos a todos

los sectores de la población, desde niños hasta los abuelos de las familias mexicanas que viven en los Estados Unidos. A su vez con las Jornadas Informativas se busca un intercambio de información, es decir se pretende conocer en qué condiciones viven los connacionales en Estados Unidos, para la planeación de nuevos programas.

4.9.5.8 PLAN VACACIONAL.

El Plan Vacacional es un programa de actividades recreativas dirigidas a niños mexicanos o de origen mexicano de entre 6 y 14 años de edad que se imparte en los Estados Unidos durante las vacaciones de verano bajo la conducción de un profesor de educación física, recreación y entretenimiento deportivo; este programa tiene el propósito de promover la práctica del idioma español, actividades físicas y las costumbres, tradiciones y juegos mexicanos. El programa tiene una duración de 4 a 8 semanas (julio y agosto).

Los objetivos del programa son: proporcionar alternativas a los padres de familia para que sus hijos aprovechen positivamente el tiempo libre durante sus vacaciones con actividades y juegos tradicionales mexicanos que los acerquen al país de sus ancestros; además pretende propiciar la recreación y convivencia de los jóvenes mexicanos en Estados Unidos.

El Plan Vacacional es un proyecto desarrollado por el IME en coordinación con la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) orientado a motivar la participación de escuelas, distritos escolares y centros comunitarios que atiendan a niños mexicanos o de origen mexicano en Estados Unidos. La CONADE convoca, selecciona y capacita a los profesores mexicanos, y las instituciones receptoras en Estados Unidos deberán brindar todo el apoyo requerido en la convocatoria a los maestros mexicanos como: hospedaje, alimentación, transportación, material didáctico, estipendio para gastos personales, etc.

4.9.5.9 OLIMPIADA JUVENIL

Año con año, con el apoyo de la CONADE se integra una delegación de atletas mexicanos y mexicano-americanos (hijos de padre y/o madre mexicana) residentes en los Estados Unidos, para que participen como un equipo más en la olimpiada juvenil de México.

La olimpiada juvenil reúne a los mejores atletas menores de 18 años de todo el país. Se celebra en alguna ciudad mexicana a finales de abril. Incluye competencias de 40 disciplinas olímpicas

para ambos géneros y diversas categorías. La selección se hace con base en marcas y tiempos. En los deportes en conjunto, se realizan torneos eliminatorios.

Con esta actividad se busca alentar el deporte de alto rendimiento y localizar atletas talentosos que estén interesados en formar parte de los equipos nacionales mexicanos; además se pretende propiciar en los jóvenes participantes un mejor conocimiento de México, de su cultura y de sus tradiciones. La CONADE y el comité organizador cubren la transportación aérea y local, el hospedaje y alimentación.

4.9.6 JORNADAS INFORMATIVAS

La situación de la migración en los últimos años ha orillado al gobierno mexicano a establecer un diálogo constructivo y plural con promotores y líderes que representan a ciudades estadounidenses con alta población mexicana, quienes son la voz de nuestras comunidades en los Estados Unidos y por ende aliados naturales de México para generar soluciones que contribuyan a elevar el nivel de vida de los mexicanos que radican en Estados Unidos.

Con la finalidad de darle un cauce institucional a este dialogo el gobierno federal puso en marcha las *Jornadas Informativas* del IME que tienen como propósito que los migrantes radicados en la Unión Americana tengan un mejor conocimiento sobre los programas y servicios que el gobierno de México promueve a través de la red consular, para contribuir al mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos en el exterior.

Una Jornada Informativa consiste en una visita de trabajo de tres a cuatro días, de los líderes o promotores mexicanos radicados en los Estados Unidos, a alguna ciudad mexicana; durante estos días se realizan programas de conferencias y diferentes actividades, que contribuyen a establecer redes de comunicación entre los participantes, que permiten el intercambio de ideas, proyectos y programas encaminados a lograr un mayor acercamiento con y entre las comunidades mexicanas. La temática a tratar en las Jornadas Informativas es diversa, entre los temas más importantes que se abordan encontramos: comunicación en medios hispanos, deportes, educación, gastronomía, líderes comunitarios y salud.

Por los diferentes temas que se tratan en las Jornadas Informativas, la participación en éstas depende de los diferentes perfiles de los líderes mexicanos en Estados Unidos, por lo que se convoca a participar en las Jornadas a: miembros del Consejo Consultivo del IME, funcionarios

electos, profesionales de la educación, líderes de organizaciones de oriundos o clubes de paisanos, personas condecoradas con el reconocimiento Ohtli, especialistas en servicios de salud a migrantes, profesionales del área de justicia, periodistas, dirigentes de asociaciones de padres de familia y dirigentes deportivos. Para abarcar una mayor cantidad de líderes que distribuyan la información proporcionada, sólo pueden participar en una Jornada Informativa, que corresponderá al perfil del interesado.

Los objetivos de las Jornadas Informativas son diversos, entre ellos los más importantes son: promover un mejor conocimiento de las políticas públicas impulsadas por el gobierno de México para la atención de las comunidades mexicanas en el exterior; presentarle a los participantes una amplia realidad económica, política, social y cultural de México; contribuir a la formación de liderazgo en la comunidad migrante; propiciar el intercambio de opiniones entre líderes de opinión de origen mexicano provenientes de zonas geográficas dispersas; formar a los participantes como agentes multiplicadores de los programas y servicios que en su materia pueden instrumentar para beneficio de sus comunidades.

Además con las Jornadas Informativas se pretende contribuir a articular esfuerzos entre las diversas dependencias del gobierno federal, organismos internacionales, instituciones privadas y académicas, ONG's, gobiernos estatales y municipales, cuyo quehacer está relacionado con la atención a los migrantes; respaldar públicamente el trabajo de los funcionarios y líderes que promueven iniciativas favorables a los intereses de la comunidad mexicana en Estados Unidos; fortalecer los lazos de comunicación entre los líderes comunitarios y el IME; y por último informar sobre el esquema institucional del gobierno de México para defender los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior.

4.9.7 PROGRAMA DE SALUD PARA EL MIGRANTE

Otra de las dependencias del gobierno federal que intervienen en el desarrollo de programas dirigidos a los migrantes es la Secretaría de Salud (SS), la cual ha intervenido a resueltas de la gran cantidad de personas de origen mexicano que radican en la Unión Americana; a raíz de esta situación en los últimos años se han creado acuerdos y estrategias binacionales con la finalidad de buscar alternativas para atender la salud de la población migrante. En materia bilateral, no fue sino hasta la década de los 80's cuando el tema de salud empezó a destacar en la agenda.

La salud constituye un puente natural para tender lazos de comunicación y cooperación con las comunidades mexicanas y México-americanas en los Estados Unidos. La salud de los migrantes constituye una excelente oportunidad para profundizar la cooperación bilateral entre ambas naciones.

El espectro más amplio de la cooperación en materia de salud del migrante se establece en 1981 con la creación de la Comisión Binacional México - Estados Unidos. Es en el marco de esta Comisión, que en 1996 se suscribe el Memorándum de Cooperación entre la SS y el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos.

El interés del gobierno federal por llevar a cabo acciones dirigidas a proteger la salud de los migrantes se justifica estadísticamente en el hecho de que el 59% de la población mexicana radicada en Estados Unidos, carece de cualquier tipo de cobertura médica, esta cifra se incrementa si se considera a los inmigrantes con 10 o menos años de residencia, ya que un 70% de ellos no disponen de servicios de salud. Además de que un 22.5% de las personas nacidas en Estados Unidos de origen mexicano no disponen de cobertura médica.

Además de considerar que para acceder a un seguro público en Estados Unidos es necesario cumplir con ciertos requisitos como son la condición de pobreza, tiempo de residencia en el país y el status migratorio, en tanto que los seguros privados se otorgan por los empleadores a los empleados, o se adquieren independientemente, y de este tipo de seguros sólo un 30.3% de los mexicanos radicados en Estados Unidos cuentan con él.

Ante esta situación gran parte de la población inmigrante mexicana no cuenta con una fuente de atención médica regular, lo que repercute en un deterioro de la salud de los migrantes mexicanos, ya que no cuentan con servicios preventivos, además de falta de atención oportuna a enfermedades y, consecuentemente, al seguimiento de las mismas. Estas son las condiciones que el *Programa de Salud para el migrante* pretende mejorar, a través de facilitar el acceso a los servicios de salud de la población migrante, con la finalidad de mejorar su calidad de vida y facilitar su inserción en la sociedad receptora.

La visión del programa es procurar una comunidad migrante saludable mediante acciones de promoción de la salud y prevención de las enfermedades que redunde en una cultura de autocuidado de la salud.

Por lo que hace a la misión esta es proteger la salud de los migrantes y sus familias mediante estrategias específicas de colaboración para garantizar el acceso a los servicios de salud, con oportunidad, calidad y eficiencia.

Los objetivos del programa de Salud para el Migrante son proteger la salud de la población migrante y de sus familias en su lugar de destino, a través de estrategias de colaboración binacional para la promoción y atención a la salud; coordinar y dar seguimiento a los programas de la Administración Pública Federal (APF) que en materia de salud se realicen a favor de la población migrante mexicana; fomentar la información en educación y promoción de la salud; impulsar y fortalecer la vinculación binacional entre prestadores de servicios de salud, para elevar la calidad de la atención médica; propiciar y facilitar la gestión de convenios binacionales que promuevan y faciliten el acceso a los servicios de salud; y fomentar la investigación relacionada con la salud del migrante.

Al reconocer que la población migrante, ya sea por migración interna o internacional, constituye una población vulnerable que tiene factores de riesgo particulares para su salud, el Programa de Salud y Apoyo al Migrante que aquí se presenta, ha establecido cuatro estrategias, con sus respectivas líneas de acción, diseñadas a partir de la problemática de salud y de acceso a los servicios que presenta esta población. Las estrategias son las siguientes:

Fortalecimiento de la colaboración institucional para la salud del migrante, herramienta importante para desarrollar y vincular programas y proyectos en conjunto con otras instancias que permitan acceder y mejorar los servicios de salud. Las líneas de acción a desarrollar son: promover la coordinación de programas y proyectos interinstitucionales dirigidos a la salud del migrante; vincular programas y proyectos con instancias gubernamentales; asesoramiento sobre temas de salud; y la promoción en foros, de acciones que beneficien la salud del migrante y su familia.

La segunda estrategia es *promover el autocuidado y la atención a la salud del migrante dentro y fuera del país*, esta estrategia persigue una estrecha colaboración binacional, entre las instituciones involucradas en el cuidado de la salud, no sólo para promover el acceso a los servicios de salud, sino para compatibilizar el conocimiento de dos sistemas de salud en un mismo paciente, es decir, el migrante mexicano. Las líneas de acción desarrolladas por esta

estrategia son: organización de eventos binacionales para promocionar y atender la salud del migrante, desarrollar estrategias específicas para la población migrante de educación para la salud, intercambio de información y promoción de políticas públicas en materia de salud.

La tercera estrategia *proporcionar servicios de apoyo a la población migrante mexicana y sus familias*, tiene como meta principal atender la salud de la población migrante; su intención es no solamente brindar a los migrantes servicio médico al momento que lo requieran, sino que su familia, que permanece en México, tenga la misma posibilidad. Para lograr esto, se requiere realizar una labor de difusión de información sobre los servicios a los que pueden acceder y a los que tienen derecho. Para lograr las metas de esta estrategia, se establecen las siguientes líneas de acción: colaborar en los diferentes programas de trabajadores agrícolas temporales, garantizar el tratamiento médico del connacional enfermo en el país y brindar alternativas de seguros de salud a la población migrante y sus familias.

La última estrategia *promoción de investigación sobre salud del migrante*, tiene por objeto el desarrollo de proyectos que permitan la comprensión y el conocimiento de los factores que inciden con la migración y la salud, y que afecta a los migrantes y sus familias. Con la implementación de esta estrategia se pretende propiciar la creación de redes binacionales o regionales en investigación que permitan la formulación de políticas públicas y programas que mejoren la calidad de vida de dicha población. Para lograrlo se establecen las siguientes líneas de acción: gestionar recursos para la investigación en materia de salud del migrante; la promoción de incentivos para realizar investigación en la materia; coadyuvar en la formulación de políticas públicas en la materia, con base en las investigaciones realizadas; y la difusión de los resultados de las investigaciones realizadas ya sea en foros nacionales o internacionales.

En México la ejecución del programa corre por cuenta de la Dirección General Adjunta de Salud y Apoyo al Migrante, dependencia cuyo objetivo general es ser una instancia de apoyo que facilite la integración de los diferentes esfuerzos institucionales al interior de la SS, para el desarrollo de proyectos y acciones orientados a la atención de la salud del migrante. La dirección tendrá como función promover proyectos y acciones para la atención de la salud de los migrantes y sus familias ante instituciones de los tres ámbitos de gobierno, ante el poder Legislativo, organismos internacionales y ONG's, fundaciones privadas, universidades e instituciones financieras.

Pese a ser un programa amplio en estructura y amplio en el espectro de atención, carece al igual que muchos otros de los programas aquí analizados, de un procedimiento de evaluación que permita conocer el comportamiento del programa, y realizar un análisis de fortalezas y debilidades.

4.9.7.1 GRUPO NUCLEAR DE SALUD DEL MIGRANTE MÉXICO – ESTADOS UNIDOS.

Al igual que el Memorándum de Cooperación, en 1996 se signó el *Grupo Nuclear de Salud Migrante México – Estados Unidos*, cuya finalidad es investigar las necesidades y los problemas comunes de salud de los trabajadores migrantes y sus familias.

El Grupo de Trabajo de Salud, estará encargado de promover acciones en materia de formación de recursos humanos (por medio de seminarios de capacitación, cursos y talleres) e intercambio de profesionales de la salud. Además el grupo ha impulsado acciones que permiten brindar el seguro médico individual y familiar a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y como acciones complementarias se integró una Cartilla Binacional de Tuberculosis, y tarjetas binacionales de Salud y Vacunación.

Este programa pretende desarrollar investigación en los campos de: salud de la mujer, SIDA/VIH, enfermedades de transmisión sexual (ETS), salud ambiental y tuberculosis; además de promover un registro portátil binacional de salud, de reforzar el intercambio de información y material bilingüe y revisar la legislación vigente en materia de salud pública que impacta a los migrantes mexicanos.

En el marco del Grupo Nuclear de Salud Migrante México – Estados Unidos, se inserta la *Declaración Conjunta sobre Salud del Migrante*, la cual fue suscrita por el secretario de Salud de México y la secretaria de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, en septiembre de 2000, y en la que ambos países manifestaron su interés por desarrollar actividades de cooperación para atender las necesidades que enfrentan los migrantes y sus familias en materia de salud. Este documento reconoce de manera explícita que el proceso migratorio es de naturaleza binacional, y por tal motivo responsabilidad de ambos países.

Además de las acciones que se insertan en el Grupo Nuclear de Salud Migrante, como resultado de la Declaración Conjunta sobre Salud Migrante se ponderaron las siguientes líneas de acción: promover la prevención y control de enfermedades; desarrollar programas de

capacitación; y examinar las condiciones de vida en los lugares de origen y destino, asegurando la atención a los migrantes que regularmente en su tránsito carecen de acceso regular a los servicios de salud.

4.9.7.2 REPATRIACIÓN DE CONNACIONALES ENFERMOS.

Otro de los programas que es coordinado por la SS es el de *Repatriación de Connacionales Enfermos*, con el cual se proporciona la asistencia médica necesaria, a los connacionales enfermos que son repatriados de Estados Unidos por presentar alguna enfermedad de especialidad. La atención debe prestarse preferentemente en el lugar de origen del migrante, y en el caso de no existir el tratamiento adecuado allí se canalizara al enfermo, preponderantemente a la Ciudad de México para su tratamiento.

La misión del programa es designar una Institución médica a los compatriotas enfermos que se encuentran con problemas de salud fuera del país, a fin de que al llegar a México reciban un trato digno y de acuerdo a su padecimiento.

Los objetivos que persigue la Repatriación de Connacionales Enfermos son: garantizar el tratamiento médico del connacional repatriado en el país; canalizar al enfermo repatriado a la Institución que según su padecimiento le brinde la atención requerida; apoyar la recepción de connacionales enfermos que son repatriados por padecer enfermedades de alta especialidad; y optimizar el tiempo en el proceso de repatriación del enfermo.

En la ejecución del programa intervienen la SS y la SRE, a través de la Dirección General de Relaciones Internacionales y de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares y Consulados respectivamente. El programa para su realización se divide en 4 etapas que son: *solicitud de apoyo* (en esta etapa la SRE por medio de sus consulados emite una solicitud de apoyo para brindar la atención médica en México al connacional enfermo repatriado), *recepción de solicitud* (en esta fase es la Dirección General de Relaciones Internacionales de la SS la que recibe la solicitud de apoyo, este trámite también se puede realizar directamente del consulado a los Servicios de Salud del Estado de origen del migrante), *trámite* (en esta tercera fase se identifica la unidad de salud que prestara el servicio, realizando además el trámite correspondiente, el cual es remitido a la SRE, cabe destacar que el trámite se realiza directamente con los Servicios de Salud de la entidad de origen del migrante, y que sólo intervendrá la SS en caso de que el enfermo tenga que ser canalizado al Distrito Federal),

seguimiento (en esta la última etapa la SRE recibe la información sobre el arribo del connacional y se le notifica al hospital respectivo, se asegura la recepción del paciente, con lo que concluye el caso).

Para ser beneficiario de este programa es imprescindible cumplir con ciertos requisitos establecidos por las reglas de operación, y son los siguientes: contar con una historia clínica o reporte médico reciente, debidamente firmado por el galeno tratante en donde se especifique tratamiento, medicación, así como, de ser el caso, operaciones practicadas al paciente; además es necesaria una carta responsiva de los familiares del enfermo en el que manifiesten su compromiso de hacerse cargo del cuidado de su familiar, desde que ingrese al nosocomio designado por la autoridad de Salud, así como a su salida. En el caso de la estancia en el hospital la carta responsiva permite al hospital receptor contar con alguien que tome decisiones sobre los tratamientos y/o estudios que requiera el enfermo. En el caso de que no existiese algún familiar que quiera hacerse responsable del connacional enfermo en México, las autoridades de salud no podrán apoyar la designación de un centro hospitalario para su atención.

4.9.7.3 *SEGURO POPULAR DE SALUD PARA FAMILIAS MIGRANTES.*

Según las cifras arrojadas por el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, en México un 57.8% de la población no cuenta con la afiliación a alguna institución de seguridad social, lo que supone atención médica en condiciones de desventaja, lo que significa que dicha atención se postergue o se cancele, por los altos costos que representa un tratamiento. Ante esta situación en el 2002 el gobierno federal en coordinación con los gobiernos estatales instrumento el *Seguro Popular de Salud*. El financiamiento de este programa es fundamentalmente público, a través de un subsidio del gobierno federal, complementado con una contribución de los asegurados.

El programa tiene como finalidad atender a las familias mexicanas que carecen de acceso a los sistemas de seguridad social, mediante un seguro de salud público y voluntario, cuyos objetivos son reducir el gasto, disminuir el riesgo de empobrecimiento de las familias, preservar la salud de las familias afiliadas al programa, fomentar una atención oportuna de la salud, fortalecer el sistema público de salud y reducir las brechas entre los derechohabientes de la seguridad social y los que no los son.

Las metas del programa son las siguientes: ofrecer consultas; estudios de laboratorio; medicamentos e intervenciones relacionadas con la atención a la salud; prestar servicios en clínicas y hospitales públicos de las entidades federativas sin pagar cuotas de recuperación; ofrecer un paquete de servicios de salud que cubra las enfermedades más frecuentes; garantizar el abasto de medicamentos; promover nuevas formas en el acceso a los servicios de salud; programar y difundir exámenes preventivos; proteger a los afiliados de gastos o endeudamientos ocasionados por enfermedades cubiertas por el seguro; y ofrecer un acceso equitativo a los servicios de salud.

Este programa va dirigido a aquellas familias que no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social, y a los familiares residentes en México de los connacionales que se encuentren en el extranjero de manera temporal o permanente. La afiliación depende de cumplir con los requisitos establecidos.

Para poder afiliarse al programa es necesario: ser mexicano, no ser derechohabiente de alguna institución de seguridad social y solicitar la afiliación, cubriendo una aportación familiar. En el caso de este último requisito cabe destacar que esta aportación elimina las cuotas de recuperación, la aportación familiar se determina con base en su nivel socio-económico y en el caso que se presenta cuando el titular se encuentra en el extranjero, el pago de la aportación para afiliarse se realizara conforme a los mecanismos establecidos en el territorio nacional.

Además de cumplir con los requisitos previamente mencionados, para registrase y posteriormente afiliarse al Seguro Popular de Salud, es necesario que la familia que desea afiliarse resida en las regiones de cobertura del Seguro Popular de Salud, optar voluntariamente por afiliarse y acudir a cualquier Modulo de Atención y Orientación (MAO) del Seguro Popular de Salud, que se ubican en las clínicas de salud de los municipios incorporados al programa.

En el caso de los últimos tres programas presentados, ninguno de ellos cuenta con un procedimiento de evaluación que permita conocer fortalezas y debilidades de los programas, por lo que el proceso de retroalimentación en estos casos no existe.

4.9.7.4 *VETE SANO, REGRESA SANO.*

Como ya hemos visto en capítulos precedentes, en términos cuantitativos el fenómeno migratorio alcanza grandes proporciones; una de las divisiones que se han implementado en la

migración es la denominada migración económica y la social, las dos de carácter netamente laboral; entre la población que emigra, existe un grupo, cuya escolaridad es nula o no rebasa la primaria, por tanto sus intereses y aspiraciones no rebasan la obtención de un salario, ésta es la migración económica, y es la población más desprotegida en cuanto al acceso a los servicios de salud; cabe destacar que casi un 90% de los emigrantes mexicanos se ubican dentro de este grupo, según las estimaciones de CONAPO.

Independientemente de la composición interna de los grupos de migrantes internacionales, la situación de ilegalidad los sitúa en una posición de alto riesgo y vulnerabilidad en cuanto a salud dado que más de las dos terceras partes de los migrantes, no cuentan con sistemas de atención en el lugar de destino.

A pesar de que el proceso migratorio entre México y Estados Unidos sobrepasa el centenario de historia, la condición de vida de los trabajadores no ha mejorado sustancialmente y los riesgos a la salud no sólo no han disminuido, sino que se han acentuado previéndose que puedan representar una grave modificación en el perfil epidemiológico de las comunidades de origen y destino, tanto nacionales como internacionales.

La morbilidad constituye un rezago a vencer por la selectividad de los municipios con alta movilidad poblacional; según CONAPO las principales causas de enfermedad en los 510 municipios con alta movilidad poblacional son las siguientes: infecciones respiratorias agudas, intestinales, de vías urinarias, gastritis, duodenitis y úlcera, amibiasis intestinal, intoxicación por picadura de alacrán, otitis, varicela e hipertensión arterial.

En tanto que las causas de morbilidad de los mexicanos en Estados Unidos son completamente diferentes a las que se presentan en los lugares de origen; las principales son las siguientes: SIDA y VIH, enfermedades coronarias, cerebrovasculares, hipertensión, diabetes mellitus, enfermedades relacionadas con riesgos ambientales y ocupacionales, adicciones y tuberculosis.

Es evidente que se presenta un panorama de transición epidemiológica, ya que las enfermedades crónico-degenerativas repuntan y alcanzan impactos en la población en los lugares de destino, según el nivel de desarrollo que adquieran. Esto además se refleja en las principales causas de mortalidad entre la población mexicana en Estados Unidos, pues entre

ellas se encuentran: enfermedades del corazón, neoplasias malignas, accidentes, VIH/SIDA, homicidios, enfermedades cerebrovasculares, diabetes mellitus, enfermedades crónicas del hígado, neumonía e influenza.

Partiendo de este diagnóstico y como respuesta al compromiso del Estado Mexicano de proteger a la población migrante, la Secretaría de Salud incluyó dentro del Programa Nacional de Salud 2001-2006 al programa de acción *Vete sano, regresa sano* que busca dar un blindaje sanitario al migrante y a su familia al brindar información, atención preventiva y atención a su salud en el lugar de origen, en el traslado y en el lugar de destino de los migrantes. En el contexto de este Programa, el factor que interesa abordar es la capacidad que tienen los migrantes de conservar su salud ante diferencias importantes en el estilo de vida entre el lugar de origen y el de destino.

La visión del programa es erigirse como el programa sectorial líder articulador de las acciones esenciales que garantizan la preservación y recuperación de la salud de los connacionales que deciden cambiar su lugar de residencia, de manera temporal o definitiva, mediante el acceso universal a servicios de salud de calidad y a la difusión de información que les permita conservarla en su lugar de origen, durante su trayecto en su destino final.

En tanto que su misión es articular acciones en salud, dirigidas a los migrantes como grupo de población particularmente vulnerable; estas acciones se aplicaran tanto en los lugares de origen y destino, para garantizar una atención médica adecuada; los servicios médicos prestados en el lugar de destino consideraran los factores de riesgo en los lugares de origen, para evitar que algunas enfermedades transmisibles no comunes en el lugar de destino puedan diseminarse creando un riesgo para la salud, y se aplicaran los mecanismos necesarios para evitar que los posibles riesgos de contagio afecten a las comunidades de origen.

El programa tiene como propósito ofrecer un blindaje en salud a la población migrante para que se vaya, se conserve y regrese sana, con la participación coordinada de todas las instituciones del sector salud, a través de información, atención preventiva y atención a la salud en su lugar de origen, en el traslado y en el lugar de destino, cambiando el paradigma de la atención a población residente a otro de población móvil; además a través del programa Vete Sano, Regresa Sano se pretende: desarrollar sistemas de información para la salud de los migrantes, auxiliados por sus organizaciones (clubs); otorgar atención a la salud a los migrantes en las

unidades médicas del sector en el lugar de origen, en el traslado y en el destino; realizar acciones de prevención de enfermedades; y establecer convenios de cooperación bilateral México-Estados Unidos.

El Programa "Vete Sano, Regresa Sano" tiene como eje fundamental la autodeterminación de las personas en el cuidado de su salud, para lo que, es indispensable la apropiación de la información de tal manera que la autodeterminación tenga como efecto lógico la autoayuda de los grupos y el autocuidado de la salud.

La ejecución del programa se realiza en 3 momentos: en el lugar de origen, durante el traslado y en el lugar de destino. En un primer momento para delinear las acciones a realizar, se identifican las redes sociales e inicia una participación activa en ellas, difundiendo los objetivos del programa entre los líderes y además capacitándolos en la materia; se elaboran y distribuyen en sitios de reunión comunitaria guías de información para la prevención de enfermedades; se presta atención primaria, primeros auxilios, higiene personal, saneamiento básico y promoción de la salud; además se da capacitación a la comunidad en materia de salud.

Las acciones realizadas en los lugares de origen dentro del marco del programa tomarán en cuenta a la población completa de aquellos municipios calificados o identificados con alta movilidad poblacional.

La promoción de la salud es el puntal de las acciones ya que el trabajo con migrantes debe ser fundamentalmente a través del esfuerzo organizado de las comunidades de origen y destino. Es por el motivo ya citado que las acciones inician con la información dirigida a los migrantes, por medio de estrategias y materiales que contengan una explicación sobre salud general, saneamiento básico, prevención de enfermedades y protección a la salud; además se promueve entre los grupos migrantes el autocuidado de la salud haciendo énfasis en la protección y prevención contra daños.

Además se realizan actividades de prevención y atención a la salud de la población migrante, las cuales se enfocan a 5 aspectos fundamentales y que se describen a continuación:

Prevención y control de enfermedades prevenibles por vacunación, por medio de campañas de vacunación, que cubran al 90% de los hombres y mujeres de entre 12 y 45 años y a un 95% o más de la población de entre 0 y 4 años.

Nutrición, prestando orientación alimentaria a las personas desnutridas u obesas, que emigran; administrando micronutrientes a los menores de un año de edad que tienen algún contacto con los servicios de salud, evaluando el peso y talla de la población menor de 20 años que se contacten con los servicios de salud, entre otros.

Consejería en planificación familiar, atendiendo al 100% de los migrantes en contacto con los servicios de salud, que soliciten métodos modernos de planificación familiar.

Salud sexual y reproductiva, ésta parte de una educación con perspectiva de género entre los adolescentes, informándolos sobre el uso de métodos anticonceptivos y de aquellos de previenen la adquisición de infecciones de transmisión sexual (ITS).

Adicciones, en este tema se proporcionara orientación preventiva a las comunidades identificadas como de alta movilidad, se realizaran acciones que permitan la detección de problemas de adicción en los lugares de origen y se canalizara a instituciones especializadas a las personas detectadas; se identificará la predisposición al consumo, o el consumo de sustancias adictivas al menos en el 95% de la población de 10 y más años, que contacten con los servicios de salud, lo que derivara en la prevención de los daños que este problema genera.

Por lo que hace a las acciones realizadas en los puntos de destino, éstas deben hacerse sistemáticas con una coordinación cercana con los estados de origen para un control sanitario de la población. Las acciones de salud en los Estados Unidos pretenden fortalecer coordinaciones con centros de atención a migrantes haciendo promoción de los servicios de salud y fomentando su utilización.

En general tanto en el lugar de origen, así como en el traslado y el lugar de destino, la atención prestada por este programa se divide en preventiva y correctiva. Entre las acciones preventivas se encuentran las siguientes: vigilancia nutricional a menores de 20 años; orientación alimentaria; prevención de enfermedades trasmisibles; detección de enfermedades crónico-

degenerativas; atención del embarazo, parto y puerperio; prevención de ITS, VIH y SIDA; detección oportuna del cáncer; y promoción de la salud mental.

Por lo que hace a la atención médica, las acciones que se realizan son las siguientes: sensibilización de los prestadores de servicios de salud; expedición de la tarjeta del viajero; atención integral a la infancia, adolescencia, adultos y adultos mayores; atención modular aunque no vivan en la zona; atención a enfermos con padecimientos crónico-degenerativos; atención a enfermedades infecciosas; y referencia y contrarreferencia entre las unidades de primero, segundo y tercer nivel del sector salud.

Las acciones realizadas por el programa se fundamentan en 7 estrategias y sus respectivas líneas de acción, las cuales se presentan a continuación:

La primera estrategia es *fortalecimiento de la coordinación sectorial e intersectorial*, cuya finalidad es promover, apoyar y uniformar la prestación de servicios del Programa, tanto en instituciones del sector salud, como en organismos públicos descentralizados y todas las dependencias del gobierno federal que potencialmente tienen responsabilidades afines al programa, con la finalidad de hacer más efectivas las acciones dirigidas al grupo blanco.

La segunda estrategia es elaborar un *Diagnostico de la situación de salud*, esta estrategia va dirigida a las comunidades de los 10 estados de la República Mexicana con mayor índice de movilidad, que permita una adecuada toma de decisiones en materia de salud.

La tercera estrategia *Participación social en las comunidades organizadas*, se relaciona con el interés por identificar las comunidades migrantes, las redes sociales y los líderes comunitarios, lo que facilitara la promoción de la salud así como la realización de un trabajo en conjunto.

La cuarta estrategia *Utilización del sistema de atención a la salud*, se enfoca a reforzar el sistema de atención a la salud, mejorar la información y la vigilancia epidemiológica y transformar el paradigma de atención a población residente a un modelo de atención basado en población móvil.

La quinta estrategia *Desarrollo Humano*, está ligada a la formación técnica y humanística del personal de salud que labora en los tres niveles de la estructura del sector en el país y de los servicios de atención a migrantes en Estados Unidos, que permita una mejora en el servicio.

La sexta estrategia *Mercadotecnia y movilización social*, se relaciona con las acciones de promoción de la salud en los municipios de alta movilidad poblacional, haciendo uso de los medios de comunicación y de las redes sociales, brindando apoyo a las entidades federativas que requieran de una estrategia de comunicación focalizada, partiendo de una eficaz coordinación inter e intrainstitucional y una cooperación entre los sectores público, social y privado, tanto nacionales como binacionales.

La séptima estrategia, *Programación de acciones y evaluación de efectos en salud*, está enfocada al desarrollo de acciones conjuntas a nivel binacional, para otorgar servicios de salud a los migrantes, involucrando tanto a las dependencias encargadas del tema, como a las entidades federativas; por medio de convenios, fortaleciendo a los grupos de migrantes, desarrollando guías binacionales de orientación a la salud y fomentando la participación ciudadana.

La cobertura que ha alcanzado este programa es amplia, ya que a partir de julio del 2004, participan 31 entidades federativas, a excepción de Baja California Sur, con un Responsable Estatal del Programa, lo que ha permitido, organizar, fortalecer e instrumentar acciones coordinadas a nivel nacional e internacional.

La operación del programa está a cargo de Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia dependiente de la Subsecretaría de prevención y promoción de la Salud, que a su vez depende de la SS; estas dependencias se coordinan para la operación con los 31 Servicios Estatales de Salud, con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (ST y PS), con la Secretaría de Gobernación, la SRE, con el Colegio de la Frontera Norte, la Confederación Nacional de Oficinas de Atención al Migrante (CONOFAM) y con la Mesa de Salud de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). A nivel internacional la dependencia operadora se coordinara con la Dirección General de Relaciones Internacionales de la SS y la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos.

A diferencia de los otros programas de atención a la salud del migrante, Vete Sano, Regresa Sano, si cuenta con un proceso de evaluación, el cual comprende un seguimiento de las actividades del proceso y de indicadores de impacto. Las fuentes de información son el Sistema de Información en Salud a Población Abierta (SISPA) para el proceso y el Sistema Estadístico y Epidemiológico de las Defunciones (SEED) para el impacto. En la evaluación del proceso se miden las actividades que realiza el personal operativo. La evaluación del impacto mide la repercusión del Programa en la inequidad en salud. Además se realizan evaluaciones parciales cada tres meses, en las que se incluyen aquellos indicadores que se generan con esa periodicidad y con desagregación municipal.

Una característica que se impulsa son las evaluaciones de carácter sectorial. De igual manera, cabe señalar que se promueve la utilización de la información por todos los niveles de la organización de servicios de salud, en particular por el operativo ya que es donde se inicia la evaluación y a quien debe servir.

Con estos Programas, se busca dar un blindaje sanitario al migrante y a su familia al brindar información, atención preventiva, y atención a su salud en el lugar de origen, en el traslado y en el lugar de destino de dicha población.

4.9.8 PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES.

Otra de las dependencias del gobierno federal que realiza acciones dirigidas al sector migrante de la población, es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que tiene a su cargo la responsabilidad de elaborar, instrumentar y evaluar la política de combate a la pobreza y generación del desarrollo nacional. Ante esto una de las tareas de la SEDESOL es apoyar acciones para las comunidades con marginación y pobreza, promoviendo la suma de esfuerzos y recursos de la sociedad y los ordenes de gobierno para potenciar el impacto de estas acciones.

En este contexto de trabajo conjunto entre gobierno y sociedad civil, los mexicanos radicados en el exterior han hecho patente su deseo de colaborar en acciones y obras sociales necesarias en sus comunidades de origen y han alcanzado un importante nivel de participación e involucramiento en la resolución de la problemática comunitaria. Cabe destacar que las contribuciones sociales y económicas de los mexicanos que viven en Estados Unidos son un factor de desarrollo que debe aprovecharse en proyectos productivos que generen fuentes de

empleo en las comunidades de alta migración y que contribuyan al crecimiento del país. Ante dicha perspectiva la SEDESOL desarrolla el *Programa 3x1 para Migrantes*, con el objetivo de apoyar proyectos que mejoren la calidad de vida de las poblaciones de origen de migrantes, a través del concurso de recursos de la Federación, los estados y los municipios y de los migrantes.

El Programa 3x1 para Migrantes tiene su origen en el empuje de grupos de mexicanos organizados radicados en Estados Unidos. Los primeros indicios del programa se registran a partir de 1986 en Zacatecas, entidad donde sus oriundos se interesaron en realizar proyectos de desarrollo social en sus comunidades de origen; dicho interés los llevó a establecer relaciones directamente con los municipios y así es como se crea el mecanismo del 1x1, mismo que fortaleció la corresponsabilidad entre el gobierno local y los grupos migrantes.

Otro indicio del 3x1 se encuentra en el estado de Guerrero, donde el ejecutivo estatal signa el "Acuerdo para la promoción de comités mixtos para la ejecución de obras y servicios públicos con la participación de guerrerenses que permanentemente o temporalmente residen en el exterior"; mismo que se publicó en el *periódico oficial del gobierno del estado de Guerrero* el 10 de abril de 1991. Este acuerdo trató de articular la participación de los grupos guerrerenses radicados en la Unión Americana a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).² En este acuerdo se da la creación del mecanismo 2x1, mismo que funciona con la aportación de recursos de los migrantes, de los municipios y de la Federación o el estado.

Durante la década de los noventa, en otros estados surgen iniciativas aisladas, donde se involucran de manera informal los grupos migrantes, gobiernos locales, gobiernos estatales y en algunos casos el gobierno federal. Entre esas entidades federativas identificamos a Michoacán, Jalisco, San Luis Potosí y Guanajuato, cuyos gobiernos incrementaron la presencia de sus funcionarios públicos en los Estados Unidos, con la finalidad de establecer contacto con sus respectivos clubes de oriundos, lo que les permitió negociar proyectos anuales de desarrollo social en su estado.

² Programa social que instrumenta el gobierno federal a partir de 1991 en el cual comunidades de alta marginación y pobreza podían recibir fondos federales para realizar obras de infraestructura básica en su comunidad siempre y cuando la comunidad contribuyera con el 50 por ciento del costo total de la obra o bien con mano de obra.

Además fue precisamente en la década de los noventa cuando las organizaciones de migrantes se acercaron al gobierno mexicano, lo que dio como resultado una relación más estrecha entre el gobierno y la comunidad. En este contexto se hizo evidente el interés de los migrantes por contribuir en proyectos de desarrollo social conjuntamente con los 3 ámbitos de gobierno, sin embargo no existía una política pública que respaldase esta iniciativa. Ante esto, el gobierno federal por vez primera identifica como un área de oportunidad la importancia de los grupos migrantes en el exterior y su interés por invertir en proyectos sociales en sus comunidades de origen.

El año de 1997 es de vital importancia para el Programa 3x1, ya que en dicho año, el Congreso de México le da a los municipios una cantidad adicional de recursos a través del Ramo 33, con el que los recursos son aplicados bajo las normas estatales y municipales, aunque con criterios federales. En este sentido la creación del Ramo 33 fue un parte aguas para el fortalecimiento de los municipios, como un actor participante en el proceso de conformación del 3x1. Por primera vez a los municipios se les faculta para decidir en qué aplicar sus recursos, esta posición los fortalece y es así como logran una participación directa con los grupos migrantes. Los municipios empiezan a realizar pequeñas obras de bajo presupuesto y alto impacto comunitario, solicitadas por la comunidad y financiadas con el dinero que envían sus familias migrantes.

Sumándole al contexto anterior la enriquecedora experiencia de los estados de Zacatecas y Guerrero, considerados pioneros de los programas 1x1 y 2x1, era evidente la necesidad de crear un programa federal que atendiese las demandas de los mexicanos en el exterior. Así que a partir de 1998 empieza a haber una mayor participación del gobierno federal por medio de la SEDESOL en apoyo a las iniciativas de migrantes. Sin embargo no es sino hasta el año 2002 cuando el programa Iniciativa Ciudadana 3x1, es incorporado oficialmente a la SEDESOL.

El programa 3x1 para Migrantes es el programa migrante por excelencia, ya que aparte de ser el más conocido, en su "formulación" intervienen los migrantes, pues éstos a través de sus clubes, articulan sus demandas frente a la comunidad de origen y el gobierno mexicano; además de que gran parte de sus actividades se concentran en la recaudación de fondos para financiar la realización de infraestructura pública en sus comunidades de origen, principalmente en áreas de educación y salud, aunque también contribuyen de manera importante en proyectos de construcción de calles, electricidad y drenaje.

Partiendo de lo anterior el objetivo del programa 3x1 para Migrantes es apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la Federación, estados, municipios y de los propios migrantes, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa. Además el programa busca impulsar las iniciativas corresponsables entre los migrantes y los tres ámbitos de gobierno, en donde ambos actores ejecuten proyectos que mejoren las condiciones sociales de las comunidades de origen, canalizar las propuestas de inversión a las comunidades de alta migración y pobreza y por último fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen.

Las acciones implementadas para lograr el cumplimiento de los objetivos son las siguientes: promocionar el programa entre los clubs de migrantes radicados en los Estados Unidos; informar a las delegaciones federales de la SEDESOL sobre la ubicación de los clubs de migrantes; orientar, capacitar y dar asesoría técnica y normativa a las delegaciones y a los clubs de migrantes; lograr una coordinación intersecretarial con las dependencias federales involucradas en la atención a migrantes así como con las oficinas estatales encargadas del tema; y por último programar y desarrollar talleres interactivos sobre los procesos operativos del programa para clubs de migrantes, las delegaciones de SEDESOL y las instancias estatales y municipales respectivas.

La población a la que va dirigido este programa se compone por aquellas personas que habitan en localidades en condiciones de pobreza que requieran del mejoramiento de la infraestructura social básica y desarrollo de proyectos productivos, y que sean seleccionadas por los migrantes.

Para poder ser partícipe de este programa y realizar un proyecto es necesario que éste responda a iniciativa de migrantes radicados en el extranjero, preferentemente organizados en clubs, los cuales deben aportar recursos financieros, como complemento de lo que aporte la Federación, la entidad federativa y los municipios correspondientes, y por último dicho proyecto debe contribuir a resolver carencias en materia de infraestructura básica, de servicios o generar fuentes de ocupación e ingreso para la población.

Respecto a los apoyos que el gobierno federal aportara para este programa, éstos no sólo serán en efectivo, sino que se conformaran por actividades de organización, de coordinación inter e intrasectorial, con clubs de migrantes, actividades académicas, de promoción y de difusión del programa tanto dentro como fuera de México. Por lo que hace al aspecto financiero, los proyectos serán financiados de la siguiente manera: 25% le corresponderá a la federación, otro 25% le corresponderá a los clubs de migrantes y el 50% restante a los gobiernos estatales y municipales. En el caso de la aportación federal, el monto máximo por proyecto es de \$800,000.00 (esto para el ejercicio fiscal 2006).

Cuando el proyecto por su magnitud, impacto social, características específicas requiera de un monto federal superior a los \$800,000.00, se requerirá la aprobación del Comité de Validación y Atención a Migrantes, previa justificación por escrito presentada por el municipio o por el gobierno Estatal; en estos casos la Federación podrá aportar hasta el 50% del costo del proyecto, siendo cubierto el resto según lo establecido en un convenio de concertación o instrumento jurídico que para el efecto se suscriba.

La puesta en marcha del programa inicia con la entrega de solicitudes por parte de los clubs de migrantes para la realización de proyectos; estas solicitudes se remitirán al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), a la delegación de la SEDESOL de la entidad federativa o al municipio correspondiente. Las solicitudes también pueden entregarse fuera de México, en las oficinas de Representación del Gobierno Mexicano en el Exterior, quienes las harán llegar al gobierno estatal o delegación de SEDESOL correspondiente, para que se analice la factibilidad de su atención.

Después de un análisis técnico-normativo de cada una de las solicitudes y según la disponibilidad presupuestal del programa, las delegaciones de la SEDESOL serán las encargadas de informar a los interesados sobre los resultados y la viabilidad de sus proyectos en un plazo máximo de 30 días hábiles, contados a partir de la recepción de la solicitud en la delegación de SEDESOL correspondiente; si después de este plazo no se ha emitido una resolución, significa que la solicitud no fue aprobada. En el caso de que a las solicitudes les faltare algún dato, contarán con un plazo de 15 días naturales para solventar, a partir de que surta efectos la notificación, que deberá hacerse en el término de un tercio del plazo de resolución.

Hay que señalar que el COPLADE juega un papel muy importante en el programa, ya que es el órgano que coordina las acciones con las autoridades municipales y formaliza la solicitud ante la delegación de la SEDESOL, previo consenso con el Comité de Validación y Atención a Migrantes. Además el COPLADE funge como ente coordinador y vinculador de este programa con otros ramos presupuestarios, con la finalidad de potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura y evitar la duplicidad en el otorgamiento de apoyos.

En párrafos anteriores se ha hecho mención del Comité de Validación y Atención a Migrantes, el cual opera en cada entidad federativa participante del programa, y se integra por cada uno de los aportantes, con igual número de representantes, con voz y voto cada uno de ellos. Además a dicho comité se le agregara un representante del Colegio de Ingenieros o Arquitectos, o de alguna institución de educación superior, quien emitirá una opinión especializada que permita la toma de decisiones sobre los proyectos de inversión. Este último representante tendrá voz, pero no voto.

El Comité de Validación y Atención a Migrantes tendrá entre sus funciones: priorizar, asignar, validar y dictaminar los proyectos a atender; calendarizar la entrega de aportaciones de cada uno de los participantes en las obras o acciones; fomentar la participación de los migrantes en el seguimiento y vigilancia del ejercicio de los recursos así como en la formulación de las actas de entrega-recepción de obras. Además se encargara de dictaminar cuándo es justificable que en algún proyecto los migrantes realicen su aportación en especie y por último resolverá sobre aquellos proyectos que requieran de un monto federal superior al establecido.

Además del Comité de Validación y Atención a Migrantes, la SEDESOL diseña un Comité de Validación Central, el cual es presidido por el subsecretario de Desarrollo Social y Humano y se conforma por representantes de las unidades administrativas adscritas a la subsecretaría antes referida, quienes fungen como vocales; cabe destacar que a consideración del presidente del comité, se designa a un secretario técnico, y en calidad de invitados pueden participar representantes de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, del Instituto Nacional de Desarrollo Social, del Órgano Interno de Control y de la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia de la Secretaría y otras personas que por su experiencia y trayectoria, se considere conveniente que participen. Además el Comité tiene la facultad de convocar a los migrantes para que participen en sus sesiones.

El Comité de Validación Central tendrá la facultad de dictaminar sobre los proyectos que se presenten durante el ejercicio fiscal y que por sus características específicas no puedan ser resueltos en el ámbito estatal; además dictaminara aquellos proyectos con impacto social relevante o con cobertura interestatal, valorando su viabilidad y congruencia y emitiendo las recomendaciones que estime pertinentes a la instancia responsable del programa.

Durante el proceso de ejecución del programa, las instancias operadoras deberán realizar reportes mensuales y trimestrales sobre el avance físico-financiero de las obras bajo su responsabilidad; estos reportes deberán remitirse a la delegación de la SEDESOL respectiva, durante los 10 días hábiles inmediatos a la fecha del reporte. Si los beneficiarios o clubs de migrantes se instituyen como ejecutores de los proyectos, los reportes se presentaran en original y tres copias, en el mismo plazo establecido anteriormente.

Al concluir un proyecto inserto en el programa, se formula la correspondiente acta de entrega-recepción, en cuya elaboración participan el ejecutor de la obra y la comunidad beneficiada. Además se invita a participar en el acto a un representante del club de migrantes que apoyo la obra, al COPLADE, a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, a la delegación de la SEDESOL correspondiente, a la contraloría Estatal y al Ayuntamiento. Esta acta se entrega a la delegación de la SEDESOL, al COPLADE, al municipio correspondiente y al representante del club de migrantes participante.

Los actores que participan en este programa son varios, cabe destacar que la unidad administrativa responsable del programa es la de Microrregiones, ente que depende de la SEDESOL. En la ejecución de los proyectos adscritos al programa participan tanto los municipios, los gobiernos estatales, los clubs de migrantes, las delegaciones de la SEDESOL, diversas dependencias y entidades Federales, además de los propios beneficiarios. El órgano normativo del programa es la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, que como ya hemos visto es dependiente de la SEDESOL.

La cobertura del programa puede abarcar a los 31 estados de la república, siempre y cuando existan aportaciones de migrantes y de los 3 ámbitos de gobierno. Para el ejercicio fiscal 2006, el programa opero en los 31 estados y se atendió a cerca de 1,334 municipios con altas tasas de emigración.

En el caso de la fiscalización y la verificación de los proyectos apoyados por el programa, serán los órganos internos de control de los tres ámbitos de gobierno las instancias que en sus respectivas esferas de competencia, vigilen y controlen la aplicación y comprobación del gasto.

Otro de los organismos que forman parte del proceso de auditoría, control y seguimiento es la Dirección General de Seguimiento, en coordinación con Microrregiones (unidad que deber construir una base de datos) y la delegación de la SEDESOL en la entidad federativa correspondiente, quien realiza el seguimiento físico y financiero y lleva el monitoreo de las metas alcanzadas. Este procedimiento se complementa con la evaluación realizada a finales del tercer trimestre del año, en cual se cuantifica el avance de las acciones realizadas en cada entidad federativa, considerando su desempeño y gestión a lo largo del trascurso del ejercicio. Esta pre-evaluación permite canalizar los recursos de aquellas entidades que no ejercen la totalidad de los mismos, a aquellas con mayor ritmo de gasto en la ejecución del programa.

En el caso de que se detecten faltas de comprobación, desviaciones, incumplimiento a los convenios o acuerdos, o incumplimiento en la entrega oportuna de información relativa a avances y metas alcanzadas, la SEDESOL, previo consenso con el gobierno estatal, podrá suspender la dotación de los recursos federales e inclusive solicitar su reintegro.

Por lo que hace a la evaluación del programa, será la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales la encargada de conducir dicho procedimiento. La evaluación la realiza alguna institución académica y de investigación u organismo especializado de carácter nacional o internacional con reconocimiento y experiencia en la materia; este proceso será elaborado con apego a las disposiciones emitidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y las emitidas por la SHCP y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus consecuencias. Los resultados serán reportados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados y publicados según lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Además según lo estipulado en el decreto antes mencionado, los resultados de las evaluaciones se entregaran a los migrantes de forma oportuna para su estudio y aprobación.

Para dar cumplimiento a la última disposición se establecen esquemas de coordinación con los clubs de migrantes, a efecto de aplicar un procedimiento ágil y transparente que permita el análisis y aprobación de los resultados de la evaluación.

Cabe destacar que la participación de los migrantes en el proceso de certificación va más allá de calificar las evaluaciones realizadas al programa, pues son precisamente los migrantes quienes ejercen presión sobre los gobiernos para asegurar que exista transparencia en la rendición de cuentas, haciendo uso de la facultad que les confiere las reglas de operación del programa.

4.9.9 *CONSEJO NACIONAL PARA LAS COMUNIDADES MEXICANAS EN EL EXTERIOR.*

Como ya hemos podido observar nuestro país, se ha caracterizado por contar con un alto número de sus nacionales con residencia en el extranjero. Esta situación ha generado que para el gobierno de México sea prioritaria la atención de los mexicanos que residen en el extranjero por lo que es una misión esencial procurar su mejor desarrollo social en el país que radiquen. Para lograr esto se requiere de estrategias institucionales modernas y eficaces que generen políticas de apoyo al desarrollo de los mexicanos en el extranjero y que a su vez permitan una vinculación más estrecha con los connacionales en el exterior.

Un antecedente relacionado con la atención de los mexicanos radicados en el extranjero lo encontramos con la SRE, dependencia que cuenta desde 1990 con un programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, instancia que ha generado una importante experiencia en la atención de grupos de mexicanos que radican en el extranjero, así como estrategias de acercamiento y apoyo en las áreas de salud, educación, deporte, cultura, desarrollo económico y organización comunitaria.

Sin embargo el espectro de acción de dicho programa no ha sido suficiente para atender a toda la población objetivo, por lo que se requería de una instancia gubernamental con capacidad de mayor coordinación interinstitucional e intersecretarial para atender adecuadamente las nuevas demandas de los mexicanos radicados en el exterior en temas tales como representación política, salud, deporte, cultura, educación, donaciones, envío de remesas, infraestructura social y creación de proyectos productivos en sus comunidades de origen.

En este contexto se crea el 8 de agosto del 2002 el *Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior*, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, cuyo objetivo es proponer y coadyuvar en la promoción de las políticas y acciones del gobierno

encaminadas a la atención de las demandas de las comunidades mexicanas que radican fuera del país.

Entre las atribuciones que tiene el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior se encuentran las siguientes: elaborar y presentar, al interior del propio consejo, las políticas nacionales en la materia, así como proponer su incorporación en los programas de las dependencias que la integran e informar periódicamente a la ciudadanía y a las comunidades mexicanas en el exterior sobre sus avances; impulsar acciones que contribuyan a elevar el nivel y la calidad de vida de las comunidades mexicanas radicadas en el exterior, a través de propuestas en materia de organización comunitaria, educación, cultura, salud, deportes, promoción de negocios e inversiones en México; sugerir políticas que promuevan el fortalecimiento de lazos entre las comunidades mexicanas o de origen mexicano en el exterior e instituciones nacionales públicas y privadas, para impulsar y facilitar la realización de proyectos y actividades conjuntas, y que además promuevan acciones orientadas a sostener una comunicación directa y permanente con las comunidades mexicanas en el exterior.

Además el Consejo está facultado para proponer mecanismos o estrategias para obtener y procesar la información necesaria para cumplir con su objetivo; sugerir los lineamientos que promuevan el establecimiento de un sistema de información permanente sobre la situación de las comunidades mexicanas en el exterior y sobre la ejecución de las acciones propuestas por el consejo; y por último proponer líneas de acción que permitan fortalecer los lazos entre las comunidades mexicanas en el exterior y sus regiones de origen, mediante la organización de programas culturales, sociales y productivos.

El Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior se conforma por el titular del Ejecutivo Federal (quien lo preside), los titulares de la SRE, SHCP, SEDESOL, SEP, SS, STyPS, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de la Secretaría de Turismo; además se integra por los titulares de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Instituto Nacional de las Mujeres, quienes en caso de ausencia podrán nombrar suplentes que deberán tener el nivel mínimo de subsecretario o equivalente. Además el titular de la SRE, fungirá como Secretario Ejecutivo del Consejo.

4.9.10 CONSEJO PARA LA PROMOCIÓN DE NEGOCIOS CON LAS COMUNIDADES MEXICANAS E HISPANAS.

Otra de las dependencias del gobierno federal que intervienen en la atención a la población migrante radicada en los Estados Unidos es la Secretaría de Economía (SE) a quien corresponde la formulación y conducción de las políticas generales de industria, comercio exterior e interior, abasto y precios del país. La SE ha sido pionera en la relación económica, política y social entre México y la comunidad hispana de Estados Unidos, participando activamente año con año en foros y convenciones.

Por sus dimensiones y capacidad económica el mercado hispano en Estados Unidos para México se ha incrementado, esto en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por lo que la comunidad empresarial hispana representa para el pequeño y mediano empresario mexicano un aliado fundamental tanto en el ámbito de la inversión productiva como comercial.

La importancia para México del mercado hispano en Estados Unidos se incrementa si se considera que el ritmo de crecimiento de dicho mercado, es casi 5 veces más rápido que el del resto de la población, además de que según fuentes oficiales, se estima que para el año 2050 la población hispana se convertirá en la primera minoría representando el 25% del total de la población de Estados Unidos. Pero aún y dejando de lado las estimaciones, se debe considerar que en la actualidad la población hispana en la Unión Americana asciende a casi 35 millones de personas, lo que representa el 11.8% del total de la población; su poder de consumo se ubica entre los 350 mil y los 475 mil millones de dólares.

Otra consideración importante tiene que ver, con que el 63% de los hispanos radicados en la Unión Americana es de origen mexicano, los cuales se caracterizan por conservar sus costumbres y tradiciones, lo que genera que exista una demanda considerable de productos mexicanos en éste sector de la población, aunado a una influencia creciente en los hábitos de consumo de toda la población norteamericana. Adicionalmente, en su conducta como consumidores, los hispanos muestran relativamente mayor lealtad a la marca que los no hispanos.

Para potencializar estas condiciones y darles un cauce institucional, en 1991 la SE crea el *Consejo para la Promoción de Negocios con las Comunidades Mexicanas e Hispanas*, con el

objetivo primordial de lograr la coordinación y la comunicación entre las diferentes organizaciones mexicanas con interés de promover negocios con las comunidades hispanas en Estados Unidos, fomentando con ello el acercamiento entre la micro, pequeña y mediana empresa en América del Norte

El Consejo pretende proporcionar, a los empresarios y profesionales hispanos radicados en Estados Unidos, un acceso preferencial y rápido a las estructuras empresariales de la sociedad mexicana. Además ofrece a los empresarios hispanos asesoría e información en temas relacionados con la industria y el comercio.

Son diversas las actividades que desarrolla el consejo, entre las más importantes ubicamos las siguientes: obtener un mayor acercamiento entre las dependencias y entidades del sector público, la iniciativa privada, las asociaciones y las cámaras de comercio con las comunidades mexicanas o de origen mexicano en el extranjero, procurando el trato directo y el apoyo del Consejo en todo lo relacionado al comercio y los empresarios.

Además el Consejo se encarga de promover y coordinar la participación de México en los eventos y ferias comerciales hispanas en Estados Unidos; atiende a misiones de hombres de negocios hispanos en México; difunde las oportunidades comerciales y de inversión de México y de la comunidad hispana; identifica y da seguimiento a proyectos de inversión y coinversión; organiza y participa en seminarios de negocios; asesora y atiende las solicitudes de negocios y, realiza estudios de mercado sobre la comunidad hispana.

Otras actividades importantes que se desarrollan dentro del marco del Consejo tiene que ver con las ferias y foros hispanos organizados por las Cámaras y Asociaciones hispanas, en las que desde 1996 la SE ha fungido como representante del Consejo. Entre las ferias y foros más importantes en las que participa la SE, se encuentran las siguientes: la Convención Anual y Exposición Internacional de la USHCC, el Congreso Hemisférico de Cámaras de Comercio e Industrias Latinas (CAMACOL), la Convención y Exposición de la Asociación Texana de Cámaras de Comercio México Americanas (TAMACC) y la Exposición de la Asociación de Negocios Latinos (LBA), hay que destacar que en el marco de cada una de estas participaciones se organiza una misión comercial de empresarios mexicanos con el apoyo del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y los miembros del Consejo.

Además desde 1998 el Consejo, en coordinación con la Fundación Solidaridad Mexicano Americana, organiza el foro de negocios "Acercamiento al Mercado Hispano de Estados Unidos", teniendo como objetivo enseñar al empresario mexicano las oportunidades y características del mercado hispano de Estados Unidos, además de organizar entrevistas de negocios con empresarios de la comunidad hispana de Estados Unidos.

El Consejo está integrado por: la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM); Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA); la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de la Ciudad de México; la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA); Consejo de Comercio Exterior (COMCE); Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN); Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO/SERVITUR); Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); Nacional Financiera (NAFIN); la Secretaría de Turismo (SECTUR); la SE y la Dirección General de Promoción Económica de la SRE quien preside el Consejo.

CAPITULO V

MIGRACIÓN E INSTITUCIONES EN EL ESTADO DE MÉXICO

5.1 CONTEXTO GENERAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

El Estado de México se encuentra en la región centro de la República Mexicana. La entidad políticamente está dividida en 125 municipios y su capital es la ciudad de Toluca. Entre los municipios más importantes sobresalen Tlalnepantla de Baz, Naucalpan, Ecatepec, Atizapán de Zaragoza y Netzahualcóyotl.

Su población, que sobrepasa los 14 millones de habitantes, lo convierte en el estado más poblado del país; la mayor parte de ésta se encuentra asentada en los municipios cercanos al Distrito Federal, y forman parte de la mancha urbana de la Ciudad de México; por lo que respecta a Toluca, ésta es la segunda concentración urbana del estado. Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), a través del II Censo de Población y Vivienda 2005 el estado de México tenía al 17 de octubre de 2005, un total de 14 007 495 residentes habituales, que representan el 13.6% de los 103.3 millones que conforman la población nacional. (INEGI)

El 36.3% de la población total de la entidad se distribuye en los cinco municipios siguientes: Ecatepec de Morelos, con 1,688,258 habitantes, que representan el 12.1% del total de la entidad; Netzahualcóyotl, con 1,140,528 habitantes que representan 8.1%; Naucalpan de Juárez, que cuenta con 821,442 habitantes representando el 5.9% del total del estado; Toluca con 747,512, que representan el 5.3% y Tlalnepantla de Baz con 683,808 habitantes que representan el 4.9%. (INEGI)

En el estado de México, la distribución de la población por tamaño de localidad es la siguiente: el 12.9% de su población reside en localidades de menos de 2,500 habitantes, 14.1% en localidades de 2,500 a menos de 15 mil personas, 10.7% en asentamientos de 15 mil a menos de 100 mil habitantes y 62.3% en ciudades de más de 100 mil personas.

5.2 REFERENTES HISTÓRICOS DE LA MIGRACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO

La migración en el estado de México no es un hecho nuevo, sólo que a diferencia de antaño, a últimas fechas, el fenómeno migratorio ha alcanzado gran relevancia por el tamaño en que se ha reproducido, así como por las consecuencias directas e indirectas que genera, de las cuales ya hemos hablado en el capítulo anterior. El Estado de México es, paradójicamente al mismo

tiempo, una entidad de destacado crecimiento demográfico, de elevada inmigración y significativa expulsión de individuos.

La migración de mexiquenses hacia los Estados Unidos, se viene desarrollando desde hace ya varios años, principalmente en la zona sur del estado, que es la región con mayor tradición migratoria. El mexiquense participaba en los flujos migratorios a la Unión Americana, desde la fase de enganche, aunque cabe destacar que la inserción amplia de los mexiquenses en la economía estadounidense se da con la implementación del Programa Bracero.

El Programa Bracero impactó principalmente en los municipios rurales del sur de la entidad; la impresión que generaron aquellos primeros migrantes en sus comunidades de origen, tenía que ver principalmente con la rapidez con que obtenían dinero. Aquel gran acercamiento de los migrantes mexiquenses con los mercados laborales de Estados Unidos fue producto de una contingencia que llegó inesperadamente (como un proyecto externo a la cotidianidad de los campesinos, resultado de las negociaciones binacionales entre los gobiernos de México y Estados Unidos); pero para los jóvenes de los municipios del sur del estado, esta coyuntura fue algo más que una eventualidad, ya que los Estados Unidos quedaron grabados en el imaginario colectivo como "el lugar en donde se hace dinero rápido", motivo por el cual se constituyó en una opción factible de trabajo; éste es sin duda el principio de la reproducción de la migración mexiquense a los Estados Unidos. (González, 2005)

Cuadro No. 12 Estado de México inmigrantes, emigrantes y saldo migratorio de 1950 a 1990

CONCEPTO	1950	1960	1970	1980	1990
Inmigrantes	70 319	243 108	1 032 567	2 875 372	3 883 387
Emigrantes	413 326	434 184	445 599	646 394	574 694
Saldo migratorio	-343 007	-191 076	586 968	2 228 978	3 308 693

FUENTE: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1950-1990.

Es precisamente durante el periodo del Programa Bracero, cuando la entidad empezó a presentar cambios significativos en su comportamiento migratorio interno, ya que el estado de México se transformó de una entidad expulsora a una entidad de atracción, pues de tener un saldo migratorio acumulado desfavorable en 1950 de 343 mil personas, pasó a uno positivo de 587 mil personas en 1970. (González, 2002)

La transformación del estado de México de una entidad emisora, en una entidad receptora, tuvo que ver con su proceso de industrialización, el cual en su inicio resultó poco atractivo para las corrientes migratorias, pues en esa época también creció el sector secundario en el país y

principalmente en el Distrito Federal. De esta manera, en 1950, la entidad mexiquense ocupó el noveno lugar en cuanto a la captación de población de otras entidades, con 2.12% de las personas que en ese año emigraron de sus lugares de origen en el país. (Montoya, 1995) Para 1960, el estado de México todavía se encontraba clasificado dentro del rango de entidad expulsora, sin embargo, en una década la entidad pasó del noveno al sexto lugar como receptora de migrantes.

Casi a la par de que el proceso migratorio México-Estados Unidos entraba a la etapa conocida como la "era de los indocumentados" (1965-1986), el estado de México experimentaba una nueva fase en su transformación demográfica que abarcó de 1970 a 1990. Los problemas estructurales originados a lo largo de la década de los setenta, que desembocaron en una aguda crisis económica en la década de los ochenta, modificó drásticamente la pauta de la movilidad interna de la población. El cambio de los patrones de migración interna, significó para el estado de México un crecimiento poblacional que superó la media nacional y de la ciudad de México. (González, 2002)

Entre 1970 y 1990 cambió la fisonomía económica, social y demográfica de la entidad de manera drástica. Se transformó de una entidad meramente rural, con elevadas tasas de fecundidad y mortalidad, y expulsora de población, en una zona eminentemente urbana, industrial y de atracción de personas nacidas en otros estados. (González, 2002)

En lo tocante a la migración internacional, las generaciones de migrantes que siguieron a los "braceros" ya no gozaron de la seguridad que daba el trabajo protegido brindado por el programa Bracero, es entonces cuando empieza la migración indocumentada. Cabe destacar que con el proceso de residencias y ciudadanía que derivó de la ley de amnistía de 1986, muchos migrantes del estado de México, principalmente del sur de la entidad pudieron legalizar su estancia en Estados Unidos. (González, 2002)

A partir de la década de los noventa empiezan a surgir nuevas modalidades migratorias, las cuales según Canales, se explican por la creciente polarización y segmentación de los mercados en Estados Unidos, aunado a la precarización, el empobrecimiento, a las escasas oportunidades de empleo y a la alta inserción de fuerza de trabajo, condiciones todas reproducidas en México. (Canales, 1999). Estas condiciones originaron que el origen geográfico

de los migrantes se extendiera más allá de las entidades y municipios tradicionales de emigración.

A partir de la implementación de la Ley de Control y Reforma de la Migración, inicia el incremento de mexiquenses que emigran a los Estados Unidos; este incremento era el reflejo de las crisis económicas recurrentes, del deterioro de la vida económica del estado de México, de una demanda de fuerza de trabajo migrante en Estados Unidos y de una oferta desde el estado. (González, 2002)

Las condiciones anteriores dieron como resultado que el estado de México empezara a figurar en las estadísticas sociodemográficas como una de las principales entidades federativas expulsoras de emigrantes internacionales, ya que según el Censo de Población de 1995, apareció como la cuarta en orden de importancia, con 7.32% del total de emigrantes, siendo superada por Guanajuato con 11.92; Michoacán con 11.66 y Jalisco con 11.51. (Morales, 2006)

La segunda mitad de la década de los noventa supuso condiciones extraordinarias, para la reproducción del fenómeno migratorio en el estado de México; por un lado el país enfrentaba una de las peores crisis económicas de su historia, la cual golpeó a todos los sectores de la economía, pero principalmente al sector secundario, esfera que abarca las principales actividades económicas del estado de México, ocasionando por tanto un alto desempleo, condición necesaria para estimular a las personas a emigrar a los Estados Unidos; por otro lado en la Unión Americana se aprobaba la IIRIRA, cuyo objetivo era inhibir la migración indocumentada a los Estados Unidos, principalmente de los mexicanos.

Según los datos generados al respecto, es evidente que los factores internos de expulsión, superaron y por mucho a los externos de inhibición migratoria, tanto en el ámbito federal como estatal; en el caso de nuestra entidad, la migración internacional se incrementó entre 1995 y el 2000, pasando de 128,233 a 135,782 personas, lo que nuevamente ubicaba a la entidad como la cuarta con mayor emigración a los Estados Unidos. (INEGI)

Otro dato que ilustra lo expuesto en el párrafo anterior, es el proporcionado por INEGI, respecto a la población nacida en México que residía en la Unión Americana; desglosándolo por entidad federativa, se observa que el estado de México pasó de ser el octavo estado en dicho rubro en 1990, a ser el cuarto en el 2003.

Cuadro No. 13
Población nacida en México residente en Estados Unidos por entidad federativa de nacimiento,
1990, 2000 y 2003

Entidad federativa	Absolutos			Distribución porcentual		
	1990	2000	2003	1990	2000	2003
Nacional	5 413 082	8 780 482	9 866 755	100.0	100.0	100.0
Aguascalientes	71 038	119 777	134 738	1.3	1.4	1.4
Baja California	486 173	501 014	498 132	9.0	5.7	5.0
Baja California Sur	13 637	16 546	17 213	0.3	0.2	0.2
Campeche	4 777	7 505	9 341	0.1	0.1	0.1
Coahuila de Zaragoza	133 986	170 195	180 291	2.5	1.9	1.8
Colima	57 170	85 258	92 732	1.1	1.0	0.9
Chiapas	6 318	24 100	32 622	0.1	0.3	0.3
Chihuahua	338 780	457 037	478 760	6.3	5.2	4.9
Distrito Federal	270 978	367 202	413 395	5.0	4.2	4.2
Durango	204 871	301 832	327 306	3.8	3.4	3.3
Guanajuato	400 033	800 680	921 477	7.4	9.1	9.3
Guerrero	107 405	284 851	347 528	2.0	3.2	3.5
Hidalgo	32 977	141 440	194 075	0.6	1.6	2.0
Jalisco	912 093	1 252 615	1 349 238	16.8	14.3	13.7
México	206 566	485 442	586 196	3.8	5.5	5.9
Michoacán de Ocampo	571 002	950 661	1 059 366	10.5	10.8	10.7
Morelos	72 656	168 609	204 851	1.3	1.9	2.1
Nayarit	99 315	162 600	177 917	1.8	1.9	1.8
Nuevo León	197 012	279 349	294 178	3.6	3.2	3.0
Oaxaca	69 574	181 683	231 968	1.3	2.1	2.4
Puebla	85 369	246 361	305 442	1.6	2.8	3.1
Querétaro de Arteaga	47 384	90 036	106 145	0.9	1.0	1.1
Quintana Roo	12 790	15 431	16 413	0.2	0.2	0.2
San Luis Potosí	200 941	339 314	386 100	3.7	3.9	3.9
Sinaloa	83 135	161 370	186 534	1.5	1.8	1.9
Sonora	139 996	165 299	170 604	2.6	1.9	1.7
Tabasco	4 315	9 537	12 183	0.1	0.1	0.1
Tamaulipas	137 839	221 284	241 961	2.5	2.5	2.5
Tlaxcala	4 238	18 836	25 856	0.1	0.2	0.3
Veracruz-Llave	46 614	197 495	266 256	0.9	2.2	2.7
Yucatán	33 824	43 313	47 081	0.6	0.5	0.5
Zacatecas	360 276	513 810	550 856	6.7	5.9	5.6

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

El cuadro anterior nos ejemplifica el cambio del patrón migratorio en el país, pues muestra como se diversificaron los puntos de origen de los migrantes, ampliándose particularmente a los estados del centro y el sur-sureste de México.

5.3 DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA.

El fenómeno migratorio en el estado de México es un asunto bastante complejo, y que se puede considerar desde diversas aristas; al igual que pasa con la movilidad de los mexicanos en su generalidad a los Estados Unidos, la salida de mexiquenses al vecino país del norte tiene su razón de ser en la combinación de los factores de atracción (mejores salarios) y los factores de expulsión (falta de oportunidades, baja remuneración salarial, crisis económicas).

Además habría que considerar el reto que significa una entidad como la mexiquense, con una población superior a los 14 millones de habitantes, y con un crecimiento poblacional, si no tan espectacular como el de las décadas de los 70's y 80's, si constante, lo cual resulta en serias dificultades para generar las oportunidades necesarias, que permitan la retención de la población que emigra a la Unión Americana.

El estado de México presenta dos procesos migratorios muy disímolos, por un lado una migración interestatal y una migración internacional; en lo referente a la migración interestatal, la entidad sigue atrayendo más personas de las que expulsa, sin embargo, en cuanto a la migración internacional ésta se mantiene lenta, pero constantemente a la alza. Es cierto que la migración internacional representa un porcentaje muy pequeño del total de la población, pero no se puede pasar por alto el capital social que el estado está perdiendo con la gente que emigra a Estados Unidos.

5.3.1 PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DEL MIGRANTE MEXIQUENSE

A comienzos de la década de los ochenta se podía definir el perfil de un migrante promedio por cuatro rasgos básicos: temporal, joven, masculino e indocumentado. Hoy se requiere una docena de rasgos y una gama de colores y matices para delinear un perfil que se aproxime a la realidad: ha cambiado la duración de la estancia, la distribución por sexo y edad, el origen social y cultural, la distribución geográfica de origen y destino, los puntos de cruce fronterizo, el mercado de trabajo, la participación política de la comunidad mexiquense en ambos países, los principios de nacionalidad y los patrones de naturalización. (Durand y Massey, 2003)

Según los datos de INEGI y CONAPO la población mexiquense que migra a los Estados Unidos se concentra principalmente entre los 15 y los 39 años, pues según una muestra del Censo General de Población y Vivienda del año 2000 en éste intervalo de edades se encuentra un

81.95% del total de los migrantes internacionales mexiquenses. Además, casi todos son hombres y cuentan con una escolaridad de 6.8 grados de estudios aprobados, que los coloca por encima de la media nacional.

Como citamos en el párrafo anterior, la migración mexiquense es predominantemente masculina, esto lo podemos constatar por el hecho de que en algunos poblados rurales de la región sur de la entidad existe un desequilibrio entre el número de hombres y mujeres que los habitan, pues es frecuente encontrar poblados habitados por más mujeres que hombres. En contraste en las comunidades urbanas del valle de México, es común constatar un relativo equilibrio entre el número de hombres y mujeres. (Morales, 2006)

La migración de los mexiquenses es muy discontinua, ya que no existe un patrón migratorio único. El fenómeno migratorio alcanza en la actualidad a varios grupos sociales, en un principio, a los grupos rurales, aunque en épocas más recientes empezó a afectar a grupos urbanos y suburbanos, involucrando incluso a profesionales normalistas y universitarios que prefieren probar suerte en los Estados Unidos, ha continuar con empleos mal remunerados en México.

Al igual que a escala nacional, los patrones migratorios en el estado de México se han modificado en los últimos 15 años; pues mientras en los años setenta la migración mexiquense a Estados Unidos se caracterizaba por ser temporal y estacional ajustados a la demanda de mano de obra en la Unión Americana, en la actualidad, las crisis recurrentes y la falta de empleo han sido factores que han empujado a la emigración de los jóvenes y profesionales urbanos empobrecidos y desempleados, corriendo el riesgo en su travesía y peligrosa aventura hacia el norte por la militarización de la frontera del país vecino. Esto ha afectado o incitado a la mano de obra inmigrante cíclica, a que busque una residencia permanente. (Morales, 2006)

5.3.2 REMESAS.

El envío de remesas al estado de México ha venido evolucionando con el paso de los años, incrementándose constantemente; tal es así que para el año 2000 la entidad ocupó el cuarto lugar de hogares con remesas provenientes de Estados Unidos (en 1975 ocupaba el lugar 18), con un valor de 650 millones de dólares (6.9% respecto al nacional) (Díez-Canedo, 1980: 16; Lozano, 2002); en 2003, dicho valor creció a 1040 millones de dólares (con una participación de 7.8%) y en 2004 1385 millones de dólares (8.3%). (INEGI)

Según el Censo General de Población y Vivienda del 2000, las características sociodemográficas de los mexiquenses que recibieron remesas son las siguientes:

1. El 68.5% fueron mujeres y 31.1% hombres. La diferencia numérica expresa un mayor desplazamiento de hombres, aunque se ha dicho que en años recientes los movimientos femeninos han ido en aumento.
2. Un 55% de quienes recibían remesas desde el exterior tenían una edad que oscilaba entre los 0 y 44 años, y 44.1% por ciento tenía 45 años y más.
3. Un 55.7% fueron jefes(as) de hogar, 17.2% esposos(as) y 14.5%, hijos(as). La cifra fue superior para quienes eran jefes(as) de hogar, debido a que son los responsables de administrar los recursos provenientes del exterior. Esto explica el rol que desempeñan principalmente las mujeres que se quedan, rol que tiene que ver con el cuidado del gasto del hogar para distribuirlo en educación, salud, vestido y alimentación.
4. En cuanto al estado civil, 60.1% eran casados (as) o unidos (as), 18 solteros (as) y 21.9 dijo haber tenido otra relación de parentesco. Los porcentajes manifiestan que quienes recibieron más remesas están relacionados con una mayor obligación en el hogar y para con sus dependientes económicos.
5. En lo referente a los años aprobados de escolaridad, 22.6% no había concluido la primaria o no tenía ninguna instrucción escolar, 41% declaró haber concluido la primaria y 36.4% la secundaria. Este indicador es el reflejo del mejoramiento educativo de la entidad; sin embargo, también está presente la otra cara de la moneda, pues muchos mexiquenses que reciben remesas no tienen nivel de escolaridad y, sin duda, en su mayoría pertenecen a zonas rurales. (González, 2006)

Cuadro No. 14 Ingresos por Remesas Familiares y distribución por Entidad Federativa

ENTIDAD	2000	2001	ENTIDAD	2003	2004
Jalisco	11.10%	11.10%	Michoacán	12.60%	13.20%
Guanajuato	9.70%	9.74%	Guanajuato	9.00%	9.20%
Michoacán	9.50%	9.46%	Jalisco	9.70%	8.50%
México	6.90%	6.95%	México	7.80%	8.30%
Veracruz	5.00%	5.02%	Puebla	5.90%	5.80%
Distrito Federal	4.80%	4.79%	Distrito Federal	6.30%	5.70%
Otros	53.00%	52.93%	Otros	48.70%	49.30%
Total	100.00%	100.00%	Total	100.00%	100.00%

Fuente: Estimaciones de Conapo con base en las Proyecciones de la población de México 2000-2030 México, 2002; y Banco de México, Indicadores Económicos

Pese a que las cantidades de remesas que se envían al estado de México han venido experimentando un crecimiento constante, su empleo para actividades productivas es

prácticamente nulo, ya que solo el 5% del dinero que obtienen los paisanos mexiquenses en Estados Unidos es destinado a la inversión en sus comunidades de origen. Es decir las remesas no están generando un impacto real que permita el desarrollo equilibrado de las regiones de origen de migrantes.

5.3.3 LUGARES DE ORIGEN DEL MIGRANTE MEXIQUENSE.

Es sabido que a lo largo de los años las cifras más significativas de los emigrantes mexiquenses han salido de los municipios de la zona sur del estado. Esto es comprensible, pues se trata de una de las regiones más desfavorecidas de la entidad. Salvo por lo que corresponde al cultivo de las flores de ornato, en algunos municipios del sur de la entidad el agro sureño no ofrece grandes oportunidades de desarrollo. La fruticultura y la horticultura son actividades importantes en esa región, pero en general son poco redituables y sus áreas de cultivo tienden a reducirse para dar preferencia al cultivo de las flores. Los emigrantes del sur de la entidad son fundamentalmente campesinos sin tierras o con tierras de temporal y de poca calidad; casi siempre ubicadas en áreas montañosas y carentes de infraestructura agrícola, aunque no faltan individuos que se desempeñan en otras actividades.

Aunque cabe destacar que en la última década la participación de los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en el fenómeno migratorio ha cobrado tal relevancia, que en términos absolutos, es de ésta región de donde más personas están migrando a los Estados Unidos. Según las cifras arrojadas por el Censo General de Población y Vivienda del año 2000, de los 35 municipios con mayor expulsión de población, 18 pertenecen al Valle de México, incluyendo los 8 primeros lugares; del total de migrantes mexiquenses según la muestra del año 2000 el 65.48% pertenecen a la ZMCM, y aún más los municipios de Ecatepec y Netzahualcóyotl en conjunto abarcan el 25.23% del total de los migrantes del Estado de México.

La incorporación de los municipios del Valle de México al fenómeno migratorio internacional, obedece fundamentalmente a las crisis económicas recurrentes, pues no debemos olvidar que es precisamente esta región la más industrializada del estado, por lo que los impactos negativos de las crisis afectaron a la población de la zona, la cual al ver disminuidas sus oportunidades de trabajo, buscó en la migración una nueva forma de obtener los recursos económicos para mantener su estatus económico.

En el siguiente cuadro se muestra a los 35 municipios del estado de México con mayor cantidad de migrantes internacionales; los datos presentados se han obtenido del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Cuadro No. 15 Migración internacional de los mexiquenses para el año 2000

NÚMERO	MUNICIPIO	ABSOLUTO	PORCENTAJE
1	Ecatepec	17 307	12.75
2	Netzahualcóyotl	16 950	12.48
3	Naucalpan	9 252	6.81
4	Tlalnepantla	6 335	4.67
5	Chimalhuacán	5 139	3.78
6	Atizapán de Zaragoza	4 458	3.28
7	Tultitlán	4 277	3.15
8	Valle de Chalco Solidaridad	4 251	3.13
9	Tejupilco	4 177	3.08
10	Cuautitlán Izcalli	3 988	2.94
11	Toluca	3 646	2.69
12	Coatepec Harinas	2 887	2.13
13	Nicolás Romero	2 658	1.96
14	La Paz	2 489	1.83
15	Ixtapaluca	2 304	1.70
16	Tlatlaya	2 294	1.69
17	Villa Guerrero	1 988	1.46
18	Coacalco	1 902	1.40
19	Tenancingo	1 820	1.34
20	Tecámac	1 737	1.28
21	Amatepec	1 722	1.27
22	Huixquilucan	1 448	1.07
23	Acambay	1 400	1.03
24	Chalco	1 283	0.94
25	Ixtapan de la Sal	1 250	0.92
26	Temascaltepec	1 216	0.90
27	Texcoco	1 183	0.87
28	Temascalcingo	1 137	0.84
29	Chicoloapan	1 124	0.83
30	Tenango del Valle	943	0.69
31	Ocuilán	889	0.65
32	San Felipe del Progreso	835	0.61
33	Tultepec	832	0.61
34	Malinalco	819	0.60
35	Almoloya de Alquisiras	813	0.60
	Subtotal	116 753	85.99
	Resto	19 029	14.01
	Total	135 782	100.00

FUENTE: Estimaciones de INEGI con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Por lo que respecta a los lugares de destino de los migrantes mexiquenses, éstos son muy variados, y dependen del lugar de origen del migrante. Así podemos establecer que por ejemplo los migrantes sureños se dirigen principalmente a los estados de Illinois, Texas y Pennsylvania;

mientras que los del valle de México se dirigen principalmente a Nueva York y California. (González, 2002)

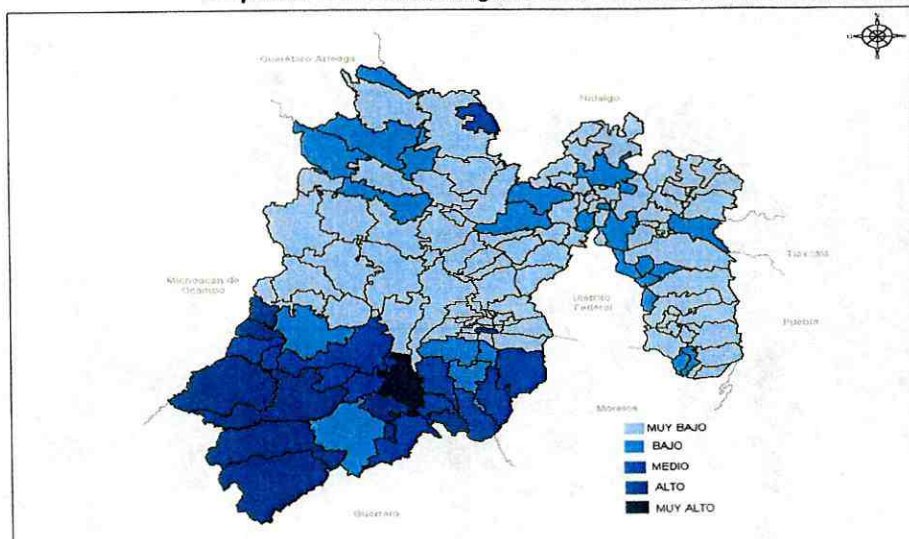
5.4 INTENSIDAD MIGRATORIA EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Cómo ya hemos visto en el capítulo anterior, no necesariamente el que una entidad sociopolítica sea emisora de una gran cantidad de personas, significa que tenga una intensidad migratoria alta. Esta situación es muy evidente en el caso del estado de México, dado el gran tamaño de su población; en la entidad sólo se presenta una intensidad migratoria alta, en aquellos municipios donde ha existido una alta tradición migratoria, es decir aquellos pertenecientes al sur de la entidad mexiquense.

En el estado de México, sólo el municipio de Coatepec Harinas alcanza un muy alto grado de intensidad migratoria, seguido por Amatepec, Tejupilco, Tlatlaya y Tonicaco; es decir, los municipios rurales del sur de la entidad. En ellos la migración a Estados Unidos inicia desde la década de los cincuenta. A pesar de lo anterior, según los datos del XII Censo General de Población y Vivienda, de los 98,811 casos de migrantes que partieron de la entidad a Estados Unidos en el periodo 1995-1999, dos de cada tres (67%) lo hicieron desde algún municipio conurbado a las ciudades de México y Toluca, principalmente Ecatepec, Netzahualcóyotl, Naucalpan, Tlalnepantla, Chimalhuacán, Valle de Chalco Solidaridad, Tultitlán, Atizapán, Cuautitlán y Toluca. (González, 2005)

Esta situación refleja una distinción regional en el comportamiento del fenómeno migratorio con patrones circulares bien establecidos desde hace años, y por otro lado existen nuevos municipios emergentes, pertenecientes principalmente al Valle de México, quienes se iniciaron en el fenómeno migratorio a partir de las crisis recurrentes, la reestructuración económica y la integración económica, por lo que inician un nuevo proceso circular de la migración. El inicio reciente del proceso migratorio en el Valle de México, aunado a las altas concentraciones de población que existen en dicho lugar, inciden definitivamente en el muy bajo índice de intensidad migratoria que presentan los municipios de dicha zona; mientras que en términos absolutos, Ecatepec, Netzahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla ostentan los cuatro primeros lugares en cantidad de emigrantes, su posición estatal en cuanto a su intensidad migratoria se encuentra por debajo de los 30 primeros.

Mapa No. 4 Intensidad migratoria en el estado de México por municipio.



FUENTE: Elaboración propia, con datos de INEGI, CONAPO.

La alta intensidad migratoria en el sur de la entidad, está provocando que muchas de sus comunidades sean transnacionales, al grado que se ha dado lo que algunos investigadores llaman norteamericanización, porque existen localidades que tienen lo que se ha dado por denominar "comunidades hermanas" en los estados de California, Texas, Illinois, Pennsylvania, entre otros; para asegurarse su sustento los emigrantes se ven obligados a extender sus familias y sus hogares de un lado a otro de la frontera. Dichas estrategias de supervivencia de las comunidades se han visto favorecidas con las tecnologías conocidas con el globalismo, por ejemplo, las telecomunicaciones y las promociones de tarifas aéreas de las agencias de viajes que se dan en las localidades del sur del estado. (González, 2002)

5.5 CLASIFICACIÓN DE LOS MIGRANTES MEXIQUENSES.

Felipe González (2005) plantea una clasificación muy básica de los migrantes mexiquenses:

1. Migrantes socializados en ambientes rurales que no se adscriben a ninguna identidad indígena.
2. Migrantes socializados en ambientes urbanos que no se adscriben a ninguna identidad indígena.
3. Migrantes socializados en ambientes urbanos que se adscriben a alguna identidad indígena.

Es a partir de la presente tipología que se construyen diferentes patrones migratorios, dependiendo del lugar de origen, las distintas formas organizadoras de migrantes, la vinculación entre el lugar de origen y el de destino, la formación y el proceso de consolidación de las redes sociales y las formas identitarias de los migrantes.

5.5.1 MIGRANTES SOCIALIZADOS EN AMBIENTES RURALES. LAS COMUNIDADES DEL SUR DEL ESTADO DE MÉXICO.

Como ya hemos visto, la zona que se podría catalogar como tradicional en cuanto a su migración es la región sur de la entidad, en donde el proceso migratorio se inició a raíz del programa bracero y se ha venido desarrollando a lo largo de 50 años con una notable consistencia pese a las restricciones que se han ido imponiendo en los Estados Unidos.

El patrón migratorio de los habitantes del sur de la entidad se ha ido modificando, al pasar de ser una migración temporal a una más fija, auspiciada en parte por el proceso de legalización resultado de la implementación de la IRCA en 1987, lo que permitió a muchos migrantes del sur la posibilidad de instalarse definitivamente en Estados Unidos y llevar a su familia a vivir con ellos.

Otro aspecto que incidió en la modificación del patrón migratorio fue que no todos los migrantes sureños se vieron beneficiados por la implementación de IRCA, la cual como ya hemos visto hacia más serios los castigos, tanto para los trabajadores como para los que los contrataban, además de incrementar el presupuesto para la patrulla fronteriza lo que por ende ocasiono que el traslado se hiciera más complicado lo que obliga al migrante a buscar una residencia fija en Estados Unidos.

Los migrantes del sur del estado, se caracterizan por organizarse según su lugar de origen, y la génesis fundacional de esta organización son los compromisos religiosos con el lugar de origen. La representación simbólica de esta organización es sin lugar a dudas el santo patrono de la comunidad de origen.

La construcción de identidades sociales de los migrantes del sur de la entidad, tiene su base en el lugar de origen como fuerza unificadora. Pese a que hemos establecido en párrafos anteriores que el patrón migratorio en el sur, cada vez tiende más a una migración fija, este

fenómeno de unidad según el lugar de origen, permite, cada vez en menor medida, una circularidad del proceso migratorio.

Por lo que respecta a los objetivos planteados por las organizaciones de migrantes sureños, éstos se concentran únicamente en el pueblo de origen. Las denominadas remesas sociales de los migrantes del sur, están destinadas a la mejora de edificios comunitarios, como templos, jardines, escuelas, espacios deportivos, por citar los más importantes.

La reproducción de la migración en el sur del estado, está estrechamente vinculada con la emergencia de redes sociales, ya que han sido precisamente éstas las encargadas de facilitar el traslado, el asentamiento y un empleo más o menos seguro. Además las redes sociales son las principales promotoras de las llamadas "comunidades hermanas", pues al hacer de la migración una estrategia de supervivencia accesible a casi todos, genera concentraciones de individuos provenientes de una comunidad de origen específica, en una comunidad receptora específica. Uno de los ejemplos más claros es el de la comunidad migrante de Tonatico, cuya gran mayoría se asienta en un suburbio de Chicago. (González, 2005)

5.5.2 MIGRANTES SOCIALIZADOS EN AMBIENTES URBANOS QUE NO SE ADSCRIBEN A NINGUNA IDENTIDAD INDÍGENA.

No es desconocido que la zona conurbada de la ciudad de México se constituyó a partir de la confluencia de migrantes que venían de todas partes del interior de la república. El periodo de formación de la actual metrópoli empezó a finales de la década de los cincuenta del siglo pasado. Es en la década de los noventa cuando comienza una etapa que vincula a ésta con una migración internacional a Estados Unidos. Así entonces estamos ante la presencia de un patrón migratorio que une la migración interna con la internacional en dos periodos, los cuales interconectan a la vez a por lo menos dos generaciones.

Así como la migración del sur del estado presenta patrones y características particulares, la emigración originaria del valle de México tiene ciertos rasgos. En el caso de sus formas de organizarse, ésta no depende de su lugar de origen, más bien el sentido de organización se orienta más al lugar de destino. Compartir un destino común es un factor dominante que configura el sentido de la organización social de este tipo de migrante, sin que existan lazos sentimentales que lo unan a su comunidad de origen.

Por lo que respecta a la construcción de una identidad social, en los migrantes metropolitanos, esta función se ubica en la entidad federativa o el país, resultado de una condición de compromiso del migrante con uno o con ambos ámbitos. Esta particularidad explica por qué las expectativas de los migrantes metropolitanos por regresar al territorio de origen son menos frecuentes que las manifestadas por los migrantes rurales.

En lo que toca a los objetivos derivados del tipo de organización que generan los migrantes metropolitanos, éstos concentran sus acciones, ya sea en las entidades federativas o en el país en su conjunto, pero no por el espacio en sí, sino por la pertinencia de algún problema social. Aquí la preocupación no se relaciona con el mejoramiento del aspecto de la comunidad de origen, las remesas sociales van encaminadas a solventar problemas derivados de una contingencia, como por ejemplo un huracán; o a problemas bien definidos, como pudieran ser los niños de la calle.

A diferencia de las zonas rurales, para el caso de los migrantes de la zona metropolitana del valle de México, la migración se realiza a través de una red social que no ha sido establecida por ellos mismos, sino por los parientes radicados en cualquier entidad federativa del país, de la cual es originario el padre o la madre. De esta forma, podemos denominar la migración hacia los Estados Unidos intergeneracional, en la medida que conecta a la migración interna con la internacional, es decir, a experiencias pasadas de migración interna y migración internacional a través del tiempo.

Este carácter intergeneracional de la migración metropolitana vincula a individuos, emparentados entre sí pero socializados en diferentes espacios y tiempos, lo que deriva en distintos imaginarios y asignaciones de sentido a la red social. Es decir, existen comunidades en los estados de la República (muchas de ellas quizá rurales) que se enlazan estrechamente con la actual y emergente migración hacia Estados Unidos que realizan los migrantes socializados en ambientes metropolitanos. Esto es, los migrantes de los municipios metropolitanos, utilizando la red social de la primera generación, evitan el costo que implica la construcción de una red social propia, lo que se traduce en mayores probabilidades de obtener éxito en los Estados Unidos. (González: 2005)

5.5.3 *MIGRANTES SOCIALIZADOS EN AMBIENTES URBANOS QUE SE ADSCRIBEN A ALGUNA IDENTIDAD INDÍGENA.*

Este tipo de migración se podría considerar como una combinación de las dos anteriores, ya que primero se presenta una migración interna de municipios como San Felipe de Progreso, San José del Rincón, Temoaya, etc. a los municipios pertenecientes al Valle de México para establecerse definitivamente en esos lugares.

Se considera una combinación, pues se conjugan rasgos de las anteriores tipologías de migrantes mexiquenses; esta combinación se da en aspectos tales como la conformación de la identidad social, la cual no se identifica con la comunidad de origen, más bien con el lugar de donde se partió en primera instancia.

La posibilidad de acceder más fácilmente a los mercados laborales de Estados Unidos, tiene como base recurrir a las redes sociales desarrolladas en los municipios de donde se partió por primera vez. Cabe destacar que se recurre a otra red social, por que la migración a Estados Unidos de indígenas socializados en un ambiente urbano es un fenómeno que se empezó a reproducir recién en la década de los noventa del siglo pasado. Por lo que respecta a la circularidad migratoria, ésta consiste en regresar no al municipio metropolitano del que se partió a Estados Unidos, sino a aquel del que se salió para ir al Valle de México.

Por último, los objetivos de las organizaciones sociales desarrolladas por este tipo de migrantes se focalizan principalmente en las comunidades rurales de las que se partió inicialmente. (González: 2005)

Son precisamente las particularidades que presentan los movimientos de este tipo de migrantes, lo que hace que se califique como una conjugación de las dos anteriores, ya que presenta características tanto de la migración sureña, como de la que se presenta en el valle de México.

Las diferencias existentes son trascendentes para comprender la pluralidad de los migrantes mexiquenses, ya que la migración como práctica social diversa se ha ido insertando en la vida social de las comunidades de migrantes con graduaciones diferentes según sean los grupos que la realizan.

Ante estos escenarios, las poblaciones de cientos de ejidos, rancherías, pueblos y ciudades del estado de México han aprendido a ganarse la vida y reproducir su solidaridad tradicional y adaptarlas a las circunstancias actuales de globalización e integración económica, teniendo que aprender el modo de vivir en dos lugares al mismo tiempo y adquiriendo nuevas habilidades, afianzando sus recursos financieros y asegurándose contra los caprichos de la naturaleza, de una política restrictiva por parte de Estados Unidos, la xenofobia y el mercado mundial.

5.6 SITUACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DE LOS CUATRO MUNICIPIOS CON MAYOR INTENSIDAD MIGRATORIA EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Como ya hemos visto anteriormente es en el sur del estado de México donde se concentran los municipios con mayor intensidad migratoria; según el INEGI son Coatepec Harinas, Tlatlaya, Amatepec y Almoloya de Alquisiras las cuatro delimitaciones geográficas con un alto índice de migración en la entidad, estos municipios presentan ciertas características demográficas muy particulares que a continuación presentaremos.

5.6.1 COATEPEC HARINAS.

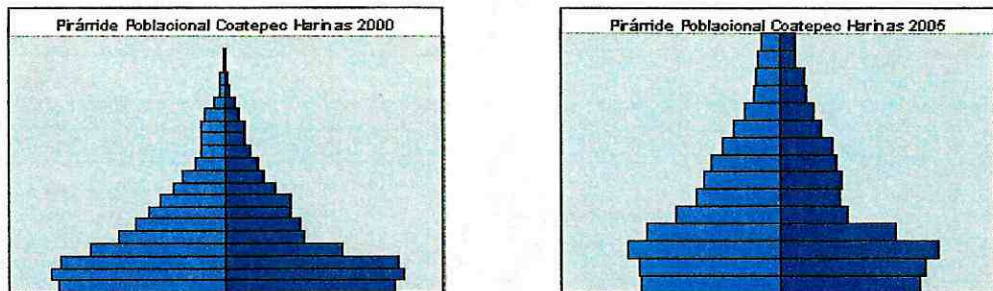
Municipio ubicado en el sur de la entidad, tiene un área de 280.53 Km²; según el Censo de Población 2005 cuenta con 31,860 habitantes, por lo tanto su densidad poblacional es de 114 hab/km². De su población total el 47.08% son hombres y el 52.92% son mujeres, por tanto su índice de masculinidad es de 89 hombres por cada 100 mujeres, siendo el cuarto más bajo del estado de México, sólo superado por Sultepec, Almoloya de Alquisiras y Zacualpan.

La estructura poblacional del municipio es muy peculiar, ya que dentro de los grupos quinquenales que la conforman, el ya mencionado índice de masculinidad es muy variable, encontrando su punto más alto en la población que se ubica entre los 10 y los 14 años, en donde la relación es de 105 hombres por cada 100 mujeres, en tanto el punto más bajo se localiza en la población de entre 20 y 24 años, donde la relación hombres-mujeres es de apenas 64. Estos datos podrían estar íntimamente relacionados con el alto porcentaje de hogares comandados por una mujer, pues en este rubro Coatepec Harinas ocupa el tercer lugar a nivel estatal, ya que un 26.5% de los hogares son jefaturados por una mujer, además de que un 21.63% de la población del municipio vive en un hogar con dichas características, dato que significa el cuarto en el estado.

En cuanto a los 3 grandes grupos de edad, Coatepec Harinas presenta ciertas particularidades; se puede considerar que el municipio tiene una población joven, ya que el 38.08% de la población tiene una edad entre los 0 y los 14 años; dicho porcentaje se ubica muy por arriba del promedio estatal que es de 29.60%. Por lo que toca a la edad laboral, es decir la población entre 15 y 59 años, el porcentaje de ésta en Coatepec Harinas es de 49.84%. Por último la población de 60 años y más en Coatepec Harinas representa un 7.26% del total de los habitantes del municipio.

De las cifras anteriores se desprenden tres datos importantes; el primero tiene que ver con la dependencia infantil³ en el municipio, la cual es de 76; el segundo dato importante se refiere a la dependencia senil⁴, dicha relación en el municipio fue de 15; el último dato tiene que ver con la relación hombres-mujeres en la edad laboral, y en el caso de Coatepec Harinas la cifra es bastante reveladora, ya que solamente hay 80 hombres por cada 100 mujeres en edad laboral, esta relación es la cuarta más baja del estado sólo por debajo de Almoloya de Alquisiras, Sultepec y Zacualpan. A continuación presentaremos las pirámides poblacionales de Coatepec Harinas para tratar de ilustrar lo ya mencionado.

Gráfica No. 4. Pirámides poblacionales de Coatepec Harinas 2000 y 2005



FUENTE: Elaboración propia con los datos proporcionados por el XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y el II Censo de Población 2005.

Otro dato importante aportado por el Censo de Población 2005 relacionado con la estructura poblacional, tiene que ver con el promedio de hijos nacidos vivos, éste es alto pues es de 3.47 hijos por mujer, lo paradójico del asunto, es que según el propio Censo la población del municipio representa solamente el 90.85% de la población con la que contaba Coatepec Harinas en el XII Censo General de Población y Vivienda del 2000.

³ La Dependencia Infantil se refiere al número de habitantes menores de 15 años por cada 100 en edad laboral (15-59 años).

⁴ La Dependencia Senil se refiere al número de habitantes mayores de 60 años por cada 100 en edad laboral.

En materia educativa se rescatan cinco datos relevantes del Censo de Población 2005, en primer lugar el porcentaje de niños de entre 6 y 11 años que no asisten a la escuela, el cual en el municipio es muy alto pues alcanza un 4.82%; en segundo lugar el porcentaje de niños de entre 6 y 14 años que no asisten a la escuela, dicho dato alcanza al 12.48% de la población referida, siendo el segundo porcentaje más alto entre los municipios mexiquenses; el tercer dato relevante se relaciona con la cantidad de población de entre 15 y 24 años que asiste a la escuela, en el municipio sólo un 18.12% de la población antes citada asiste a la escuela, lo que ubica a Coatepec Harinas como la séptima relación más baja en el rubro; en cuarto lugar se ubica el porcentaje de analfabetas entre la población de 15 y más años, el cual es de 15.23%, cifra que se encuentra por encima de la media estatal que es de 5.31%; finalmente se ubica el promedio de escolaridad, que en el municipio es de 5.59 años, mientras que el del estado es de 8.69 años; Coatepec Harinas presenta la particularidad de que el promedio de escolaridad es más alto en las mujeres.

Otro dato sociodemográfico relevante arrojado por el Censo de Población 2005, tiene que ver con la derechohabencia a algún servicio de salud; al respecto obtuvimos la relación entre la población derechohabiente y la no derechohabiente, y el dato es muy relevante ya que en Coatepec Harinas por cada 100 no derechohabientes, 34.64 si lo son; esto es muy significativo ya que nos indica que una porción importante de la población del municipio no cuenta con servicio médico alguno.

Además, a través del Censo de Población y Vivienda 2005, obtuvimos datos actualizados, referentes a los servicios públicos con que cuenta cada vivienda del municipio. En este caso cuatro son los datos que el Censo arroja; en primer lugar encontramos que en Coatepec un 83.11% de las viviendas habitadas disponen de agua entubada, lo que nos indica que el municipio no se encuentra tan rezagado en este aspecto; el segundo dato relevante tiene que ver con las viviendas que disponen de drenaje, en este caso un 67.58% de las viviendas del municipio cuentan con dicho servicio; este porcentaje es bajo en comparación con el del estado, en donde la cobertura de dicho servicio es de 87.93%; el tercer dato relevante tiene que ver con las viviendas que disponen de energía eléctrica, la cobertura de dicho servicio en Coatepec Harinas es de 92.19%; el último dato tiene que ver con el porcentaje de viviendas que cuentan con los tres servicios públicos, en este caso en Coatepec Harinas sólo un 63% de las viviendas

cuentan con agua, luz y drenaje, esta cifra se encuentra muy por debajo de la cobertura estatal que alcanza un 83.25% del total de las viviendas mexiquenses.

Finalmente se presenta que porcentaje de viviendas cuentan con bienes de consumo duradero como televisión, refrigerador y computadora; del primer electrodoméstico mencionado, en el municipio un 83.97% de las viviendas habitadas disponen de él; un 48.66% de las viviendas de Coatepec Harinas disponen de refrigerador, esta cifra representa prácticamente la mitad de las viviendas que cuentan con televisión, aún y cuando por las condiciones climáticas del municipio el refrigerador podría considerarse más indispensable para una familia; por último según los datos proporcionados por INEGI sólo un 5.16% de las viviendas en Coatepec Harinas disponen de computadora, cifra muy baja comparada con el estado, ya que un 21.51% de las viviendas mexiquenses cuentan con dicho bien.

5.6.2 TLATLAYA.

Municipio ubicado al sur de la entidad, cuenta con un área de 798.92 Km² y según el Censo de Población 2005 tiene una población que asciende a 33,308 habitantes, por lo que su densidad poblacional es de 42 hab./Km². De su población total un 47.83% son hombres y un 52.17% son mujeres, por lo tanto su relación hombres-mujeres de 91.69, es decir casi 92 hombres por cada 100 mujeres.

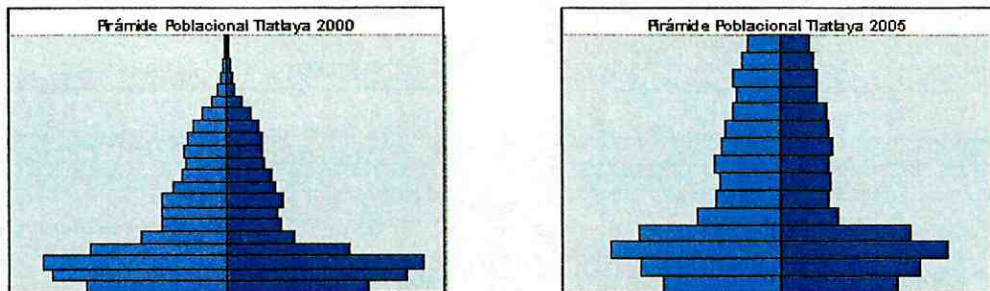
La estructura poblacional de Tlatlaya presenta ciertas particularidades; al analizar sus grupos quinquenales observamos que en el que va de los 5 a los 9 años se localiza el índice de masculinidad más alto (102 hombres por cada 100 mujeres); en tanto que en el grupo que va de los 20 a los 24 años se ubica la relación hombres-mujeres más baja (69 hombres por cada 100 mujeres).

Respecto a los hogares jefaturados por una mujer y a la población que vive en un hogar con dicha característica, los porcentajes son de 24.24% en el primer indicador y de 19.1% en el segundo; en el caso de los hogares con jefatura femenina, Tlatlaya ocupa el lugar número 9 entre los municipios mexiquenses en donde se reproduce con mayor frecuencia dicho fenómeno. En el caso de la población que vive en hogares con jefatura femenina, Tlatlaya se encuentra ligeramente por encima del promedio estatal, ya que 17.99% de la población mexiquense vive en un hogar jefaturado por una mujer.

Por lo que hace a los tres grandes grupos de edad, en Tlatlaya se presentan las siguientes particularidades: un 35.22% de la población tiene una edad que oscila entre los 0 y los 14 años; por lo que respecta a la población de entre 15 y 59 años, en Tlatlaya un 46.9% del total de habitantes se ubica en este rango de edad, al respecto cabe destacar que es el segundo porcentaje más bajo entre los municipios del estado de México, sólo superado por Luvianos; por último en lo que respecta a la población de 60 años y más, este grupo de edad significa un 12.78% del total de los habitantes de Tlatlaya, en este caso, el porcentaje de adultos mayores es el segundo más alto entre los municipios mexiquenses, sólo superado por Amatepec.

Considerando lo anterior, observamos que la dependencia infantil en Tlatlaya es de 75.1, muy por encima de la cifra estatal que es de 50; por lo que respecta a la dependencia senil, el dato es muy revelador, ya que esta alcanza poco más de 27, cabe subrayar que la dependencia senil de Tlatlaya es la más alta del estado. Por último la relación hombres-mujeres en la población en edad laboral, en el caso de Tlatlaya, es baja, pues solamente hay 85 hombres por cada 100 mujeres, esta cifra es la novena más baja entre los municipios de la entidad.

Gráfica No. 5. Pirámides poblacionales de Tlatlaya 2000 y 2005.



FUENTE: Elaboración propia con los datos proporcionados por el XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y el II Censo de Población 2005.

En lo tocante al promedio de hijos nacidos vivos, Tlatlaya ocupa el primer lugar en el estado, con una media de 3.95 hijos por mujer, pero al igual que en el caso de Coatepec Harinas, resulta que la población de Tlatlaya según el Censo de Población 2005, representa el 92.26% del total de habitantes con que contaba el municipio según el Censo General de Población y Vivienda del 2000.

Por lo que respecta a los datos en el ámbito educativo, el comportamiento de Tlatlaya es el siguiente: un 2.05% de los niños entre 6 y 11 años no asisten a la escuela, esta cifra es

relativamente menor, pues se encuentra incluso por debajo del promedio estatal, que es de 2.47%; sin embargo un 6.07% de niños entre 6 y 14 años no asisten a la escuela, dicho porcentaje es sensiblemente superior al del estado, que es de 4.22%. Por lo que respecta a la asistencia escolar en lo que presumiblemente sean los niveles medio superior y superior, en Tlatlaya sólo un 33.53% de la población entre 15 y 24 años asiste a la escuela; el índice de analfabetismo entre la población de 15 y más años, es de 25.13% en el municipio, lo que ubica a Tlatlaya como el segundo municipio con mayor índice de analfabetismo, sólo por debajo de Sultepec. Por último el grado promedio de escolaridad en Tlatlaya es de 5.6 años, siendo de 5.8 entre los hombres y de 5.43 entre las mujeres.

Respecto a la relación entre derechohabientes y no derechohabientes, la cifra de Tlatlaya es muy similar a la de Coatepec Harinas, ya que sólo existen 33.17 derechohabientes por cada 100 que no lo son, esto representa un panorama bastante desalentador, más si consideramos que en el estado de México, hay 80.48 derechohabientes por cada 100 que no lo son.

Por lo que hace a la cobertura de los servicios públicos en Tlatlaya, la situación es un poco alarmante, ya que en el caso del agua entubada, solamente un 31.43% de las viviendas del municipio cuentan con dicho servicio, siendo el segundo porcentaje más bajo en el estado, sólo superado por Amatepec; en cuanto al drenaje, sólo un 54.46% de las viviendas de Tlatlaya cuentan con el servicio; en cuanto a la dotación de energía eléctrica un 92.38% de las viviendas del municipio cuentan con dicho servicio; si consideramos en su conjunto agua, luz y drenaje, solamente un 20.73% de las viviendas en Tlatlaya disponen de los tres servicios, lo que ubica al municipio como el segundo con menor cobertura conjunta de dichos servicios en el estado, sólo por debajo de San José del Rincón.

Por último en lo que respecta a la posesión de bienes, un 67.08% de las viviendas de Tlatlaya disponen de televisión; un 64.98% de las viviendas cuentan con refrigerador, y por último sólo un 4.84% de las viviendas en Tlatlaya disponen de una computadora.

5.6.3 AMATEPEC.

Municipio ubicado en el sur del estado de México, cuenta con un área geográfica de 624.94Km²; de acuerdo con el Censo de Población 2005, tiene con una población de 27,026 habitantes, por lo tanto su densidad poblacional es de 43 hab./Km². Del total de la población un

47.87% son hombres y un 52.13% son mujeres, de donde se desprende la relación hombres-mujeres, que en Amatepec es de 91.84.

La estructura poblacional presenta las siguientes características: el índice de masculinidad tiene su punto más alto en el grupo quinquenal que va de los 5 a los 9 años, con 104 hombres por cada 100 mujeres; en tanto que su punto más bajo lo encontramos coincidentemente en el grupo que va de los 20 a los 24 años (67 hombres por cada 100 mujeres). La presencia de hogares comandados por una mujer asciende a 23.45%, y el porcentaje de población que vive en hogares con esta característica es de 18.06%; ambos indicadores se encuentran por encima del promedio estatal.

La conformación de los tres grandes grupos de edad en Amatepec es el siguiente: un 34.24% de la población se encuentra entre los 0 y los 14 años de edad; entre los 15 y los 59 años se localiza un 47.73% del total de la población, este es el sexto porcentaje más bajo entre los municipios mexiquenses; por último un 12.80% de la población del municipio tiene 60 y más años, lo que representa el porcentaje más elevado en la entidad. Íntimamente relacionado con esta última cifra, observamos que Amatepec tiene el segundo más alto índice de dependencia senil en el estado, pues este alcanza a ser de casi 27; por lo que respecta a la dependencia infantil, esta es de casi 72, cifra muy superior al promedio estatal. Por lo que hace a la relación hombres-mujeres entre la PEA, esta es de apenas 84.03, siendo la séptima más baja en el estado de México.

Gráfica No. 6. Pirámides poblacionales de Amatepec 2000 y 2005.



FUENTE: Elaboración propia con los datos proporcionados por el XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y el II Censo de Población 2005.

En cuanto al promedio de hijos nacidos vivos, con 3.73 hijos por mujer, Amatepec ocupa el cuarto lugar en la entidad, aunque al igual que en los dos casos anteriores, las cifras del XII

Censo General de Población y Vivienda del 2000 son superiores a las del Censo de Población 2005, pues la población en éste último representa sólo el 89.66% de la población contabilizada en el primero.

En referencia a los niveles educativos en el municipio, habría que destacar que de la población de entre 6 y 11 años, un 2.5% no asiste a la escuela; este porcentaje aumenta considerablemente en la población de entre 6 y 14 años, de la cual un 7.29% no asiste a la escuela. Un 30.38% de la población de entre 15 y 24 años asiste a la escuela (nivel medio superior y superior); en tanto que un 23.71% de la población de 15 y más años son analfabetas, el índice de analfabetismo entre este grupo de población es el cuarto más alto de los municipios mexiquenses. El grado promedio de escolaridad en Amatepec es de 5.44 años; entre los hombres aumenta a 5.59 años, y entre las mujeres disminuye a 5.31 años.

En lo que toca a los niveles de derechohabiencia, la relación derechohabientes-no derechohabientes es de 84.11, que si bien no es ideal, tampoco es tan apremiante, e incluso es superior al índice de derechohabiencia del estado de México.

La prestación de los servicios públicos en Amatepec, se encuentra por debajo de la cobertura alcanzada en el estado de México; en el caso del agua entubada, la situación es alarmante, ya que sólo un 26.4% de las viviendas tienen dicho servicio, siendo el municipio con la menor cobertura en la entidad; en cuanto a la disponibilidad del drenaje, un 63.36% de las viviendas están cubiertas con este servicio público; un 90.22% de las viviendas disponen de energía eléctrica. Al considerar el agua, el drenaje y la luz en su conjunto, sólo un 21.38% de las viviendas amatepecenses disponen de los tres servicios; considerando esto último, Amatepec es el tercer municipio mexiquense con menor cobertura de dichos servicios en conjunto.

En lo que toca a la disponibilidad de bienes, la situación en Amatepec es la siguiente: un 68.58% de las viviendas poseen un televisor, siendo en este caso la novena cifra más baja en la entidad; un 61.73% de las viviendas amatepecenses gozan de un refrigerador y, un 5.12% tienen una computadora.

5.6.4 ALMOLOYA DE ALQUISIRAS.

Posee un área geográfica de 167.83 Km²; según el Censo de Población 2005 tiene un total de 14,196 habitantes, lo que nos arroja una densidad poblacional de 85 hab./Km². De su población

total un 46.91% son hombres y un 53.09% son mujeres, por tanto su índice de masculinidad es de 88.35 que a la sazón es el segundo más bajo en el estado, sólo superado por Sultepec. La relación hombres-mujeres encuentra su punto más alto en el grupo quinquenal de los 5 a los 9 años, siendo de 109, en tanto que presenta su punto más bajo en el grupo quinquenal de 20-24 años, con 59 hombres por cada 100 mujeres.

Almoloya de Alquisiras aporta dos datos muy reveladores, es el municipio del estado de México en donde existe una mayor cantidad de hogares con jefatura femenina, casi 1 de cada 3 hogares (28.14%) son comandados por una mujer; además es el municipio con el mayor porcentaje de su población viviendo en hogares con jefatura femenina, pues casi 1 de cada 4 alquisirences (23.48%) viven en hogares liderados por una mujer.

En relación con los tres grandes grupos de población, en Almoloya de Alquisiras un 36.66% de los habitantes tienen una edad entre los 0 y los 14 años; un 47.32% se encuentran en la edad laboral, lo que representa el cuarto porcentaje más bajo de todos los municipios mexiquenses; y por último un 8.46% de los alquisirences son adultos de 60 años y más.

Tomando en cuenta los datos referidos en el párrafo anterior, tenemos que en Almoloya de Alquisiras la dependencia infantil es de 77.48, la octava más alta en el estado, en tanto que el municipio tiene una dependencia senil de 17.88, sensiblemente superior a la que presenta el estado de México, que es de 10.68. En cuanto a la relación de hombres-mujeres en la edad laboral, Almoloya de Alquisiras presenta la relación más baja en la entidad mexiquense, pues esta es de apenas 77 hombres por cada 100 mujeres.

Gráfica No. 7. Pirámides poblacionales de Almoloya de Alquisiras 2000 y 2005



FUENTE: Elaboración propia con los datos proporcionados por el XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y el II Censo de Población 2005.

Almoloya de Alquisiras presenta un elevado promedio de hijos nacidos vivos, el cual es bastante superior al del estado de México, pues mientras que en el estado las mujeres tienen una media de 2.3 hijos nacidos vivos, en Almoloya de Alquisiras esta se eleva a 3.38 hijos por mujer; a pesar de dicha cifra, Almoloya de Alquisiras ha visto disminuir su población en el último quinquenio, pues según el II Censo de Población, en 2005 el municipio tenía sólo el 91.09% de los habitantes que el XII Censo General de Población y Vivienda había reportado en el 2000.

Por lo que respecta a los índices educativos, el comportamiento en Alquisiras es el siguiente: un 2.14% de la población de entre 6 y 11 años no asiste a la escuela; por lo que toca a la población de entre 6 y 14 años, un 6.41% no asiste a recibir instrucción escolar. Por lo que respecta a la instrucción media superior y superior, en Alquisiras sólo uno de cada cuatro personas (24.43%) entre los 15 y los 24 años asiste a la escuela, cifra está muy por debajo del 38.29% que tiene el estado de México. El porcentaje de analfabetas entre la población de 15 y más años en Alquisiras alcanza un 14.65%, cifra que si comparamos con el 1.08% en Coacalco (municipio que presenta el más bajo índice de analfabetismo en el estado), luce muy elevada. Por último el grado promedio de escolaridad en el municipio es de 5.87 años, siendo un poco más elevado en los hombres (5.99 años) que en las mujeres (5.78 años).

El índice de derechohabiencia en Almoloya de Alquisiras es de 54.97 derechohabientes por cada 100 que no lo son; aunque la cifra no es tan baja como la de Tlatlaya, no se puede considerar precisamente como halagüeño el dato de Alquisiras, pues los no derechohabientes siguen siendo bastante más que aquellos que cuentan con algún servicio de seguridad social.

En cuanto a la dotación de servicios públicos, la situación en Almoloya de Alquisiras no es la mejor, ya que un 61.34% de las viviendas disponen de agua entubada, este porcentaje es el octavo más bajo en la entidad; un 62.61% tienen drenaje; la cobertura de energía eléctrica alcanza a un 89.03% de las viviendas de Alquisiras; considerando los tres servicios en conjunto, solamente un 48.06% de las viviendas disponen de ellos.

Respecto al disfrute de bienes, en Almoloya de Alquisiras un 78.02% tienen al menos un televisor; sólo un 49.11% de las viviendas de Alquisiras goza de un refrigerador; por último un 6.26% de las viviendas del municipio disponen de una computadora, que si bien es la cifra más elevada de entre los municipios con mayor intensidad migratoria, no resulta muy alentadora al compararla con municipios como Metepec, Coacalco o Cuautitlán Izcalli.

5.7 SITUACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DE LOS CUATRO MUNICIPIOS CON MAYOR CANTIDAD DE EMIGRANTES INTERNACIONALES EN EL ESTADO DE MÉXICO.

En este apartado revisaremos las características sociodemográficas de los cuatro municipios de los que mayor cantidad de personas salen a Estados Unidos. Según INEGI, esos municipios son Ecatepec, Netzahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla.

5.7.1 ECATEPEC.

Municipio perteneciente a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, con un área geográfica de 155.49 Km²; según el II Censo de Población tiene una población de 1,688,258, lo que lo hace el municipio más habitado del estado de México; la densidad poblacional de Ecatepec es de 10,858 hab./Km². Del total de sus habitantes, un 48.9% son hombres y un 51.1% son mujeres, por tanto su índice de masculinidad es de 95.71, es decir hay casi 96 hombres por cada 100 mujeres.

La estructura poblacional de Ecatepec, es bastante más estable que la de los municipios con alta intensidad migratoria. En el caso del índice de masculinidad, éste se mantiene constante en todos los grupos quinquenales, siendo el punto más alto el grupo quinquenal de 0-4 años con un índice de masculinidad de 104 y el punto más bajo se encuentra en el grupo quinquenal de 70-74 años, en donde el índice de masculinidad es de 82.70. Esto es bastante normal, ya que en promedio las mujeres viven más años que los hombres, por lo que es de suponer que en los grupos quinquenales que se ubican arriba del umbral de los 60 años, generalmente sean más las mujeres que los hombres.

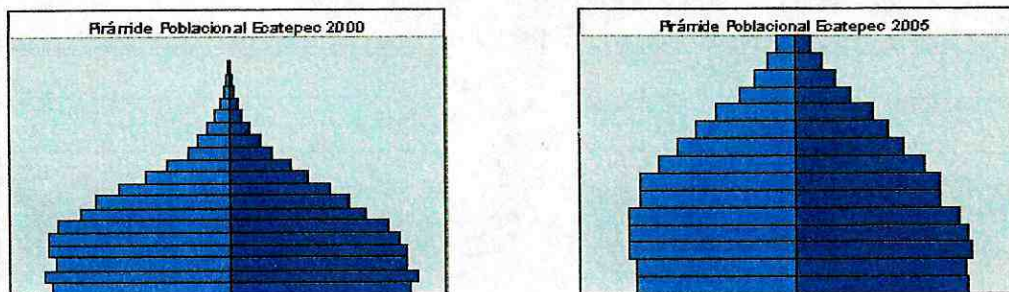
En cuanto a los hogares con jefatura femenina, en Ecatepec un 21.78% del total de los hogares presentan dicha característica, este porcentaje se encuentra apenas ligeramente por encima del que tiene el estado; por lo que toca a la cantidad de población que vive en hogares jefaturados por una mujer, un 19.37% de los habitantes de Ecatepec viven en tal situación.

De los tres grandes grupos de edad existentes, en el caso de la población de entre los 0 y los 14 años, dicho estrato de población representa únicamente el 27.2% del total de los habitantes del municipio, porcentaje que además se encuentra por debajo del que tiene el estado que es de 29.60%; por lo que respecta a la población económicamente activa (15-59 años), en el

municipio un 60.6% de los habitantes se encuentran en ese intervalo de edades; por último un 5.9% de la población de Ecatepec son habitantes de 60 y más años.

Tomando como punto de partida los datos anteriores, observaremos que en Ecatepec la dependencia infantil es de casi 45 (44.8); la dependencia senil en el municipio es de prácticamente 10 (9.7). En el caso de la relación hombres-mujeres entre la población económicamente activa, esta es de 93, la cual se encuentra ligeramente por encima de la relación en dicho intervalo de edad en el estado de México, la cual es de 92.45 hombres por cada 100 mujeres.

Gráfica No. 8. Pirámides poblacionales de Ecatepec 2000 y 2005.



FUENTE: Elaboración propia con los datos proporcionados por el XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y el II Censo de Población 2005.

En Ecatepec, el indicador de hijos nacidos vivos por mujer es de 2.14, cifra ligeramente inferior a la de la entidad. Pese a que las estadísticas marcan a Ecatepec como el municipio con mayor cantidad de emigrantes internacionales, las cifras indican que la población en dicha demarcación creció en un 4.04% entre el XII Censo General de Población y Vivienda y el II Censo de Población.

Respecto a los índices educativos el municipio presenta las siguientes particularidades: un 2.45% de los niños entre 6 y 11 años no asiste a la escuela; el porcentaje aumenta a 3.8% entre la población que se ubica entre los 6 y los 14 años; al considerar los niveles medio superior y superior (15-24 años), un 41.5% de dicho estrato de población asiste a la escuela, porcentaje superior al promedio estatal que es de 38.29%; el índice de analfabetismo entre la población de 15 y más años es de 3.25%, porcentaje bajo si se compara con el que presenta el estado de México; y por último el grado promedio de escolaridad en Ecatepec es de 9.03 años, siendo entre los hombres de 9.3 años y entre las mujeres de 8.78 años.

En lo que tiene que ver con los índices de derechohabiencia, en Ecatepec la relación entre derechohabientes- no derechohabientes es de 94.3. El índice de derechohabiencia en el municipio es superior a la relación que presenta el estado de México, que como ya hemos visto en párrafos anteriores es de 80.48.

Por cuanto tiene que ver con la dotación de servicios públicos, la situación en Ecatepec es la siguiente: un 88.91% de las viviendas disponen de agua entubada; de drenaje disponen un 92.28% de las viviendas del municipio; de energía eléctrica un 92.6% de las viviendas ecatepecenses disfrutan de dicho servicio público y, al considerar agua, drenaje y luz en su conjunto, un 87.86% del total de las viviendas de Ecatepec están cubiertas con la prestación de los tres servicios, este porcentaje es ligeramente superior a la cobertura alcanzada en el estado de México, que es de 83.25%.

Por lo que hace al goce de bienes de consumo duradero, un 91.8% de las viviendas en Ecatepec tienen al menos un televisor; con refrigerador cuentan un 82.34% de las viviendas del municipio y, en cuanto a la posesión de al menos una computadora, un 23.7% de las viviendas gozan de dicho bien. Hay que destacar que en el caso de la posesión de los tres bienes, los porcentajes que presenta el municipio de Ecatepec son ligeramente superiores a los del estado de México, ya que en el caso de los televisores, un 90.88% de las viviendas mexiquenses tienen al menos uno; un 74.24% de las viviendas de la entidad disponen de refrigerador y, 21.51% poseen al menos una computadora.

5.7.2 NEZAHUALCÓYOTL.

Municipio ubicado en el oriente del estado de México; tiene un área geográfica de 63.44 Km² y, según el II Censo de Población su población asciende a 1,140,528 habitantes, por lo que 17,978 hab/ Km² es su densidad poblacional. De su población total un 48.5% son hombres y un 51.5% son mujeres, de donde se desprende que el índice de masculinidad en Netzahualcóyotl sea de 94.16 hombres por cada 100 mujeres.

La conformación de los grupos quinquenales, según el género, no muestra tantas disparidades como en los municipios con alta intensidad migratoria; así que el índice de masculinidad tiene su punto más alto en el grupo quinquenal que va de los 0 a los 4 años, siendo de casi 104 hombres por 100 mujeres, mientras que su punto más bajo se ubica en el grupo quinquenal que

va de los 55 a los 59 años, grupo de edad en donde por cada 100 mujeres hay sólo 86 hombres.

Otra de las particularidades de Netzahualcóyotl, es que en un 25.28% de los hogares del municipio se encuentra al frente una mujer, lo que ubica al municipio como el quinto lugar estatal; cabe destacar que "coincidentalmente" los cuatro municipios que mayor porcentaje de hogares con jefatura femenina tienen, son delimitaciones con una alta tradición migratoria. En cuanto a la población que vive en hogares comandados por una mujer, Netzahualcóyotl se encuentra ubicado como el segundo municipio con mayor cantidad de habitantes (22.48%) viviendo en este tipo de hogares.

En cuanto a la composición de los tres grandes grupos de edad, en Netzahualcóyotl la situación es la siguiente: un 25.97% de la población se ubica entre los 0 y los 14 años de edad, en el que representa el quinto porcentaje más bajo en la entidad; un 62.44% de la población se ubica entre los 15 y los 59 años, dicho porcentaje es el quinto más alto en el estado; y por último, un 8.73% de la población del municipio tiene 60 y más años.

Partiendo de los datos establecidos en el párrafo anterior notaremos que la dependencia infantil en Netzahualcóyotl es de 41.59, cabe destacar que la dependencia infantil de este municipio es la sexta más baja del estado; por lo que toca a la dependencia senil, esta es de casi 14 (13.99). Por último en el caso de la relación hombres-mujeres en la edad laboral (15-59 años), el dato es que existen 92 hombres por cada 100 mujeres.

Gráfica No. 9. Pirámides poblacionales de Netzahualcóyotl 2000 y 2005.



FUENTE: Elaboración propia con los datos proporcionados por el XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y el II Censo de Población 2005.

Según el II Censo de Población en Netzahualcáyotl el promedio de hijos nacidos vivos, es de 2.21 hijos por mujer. En el caso de Netzahualcáyotl, al igual que en el de los cuatro municipios con alta intensidad migratoria, el número de habitantes reportados por el censo es inferior a los que consigno el XII Censo General de Población y Vivienda, ya que la población del municipio en el 2005 representa sólo el 93.03% de la del 2000, aunque a diferencia de los municipios sureños, el decremento de población en Netzahualcáyotl viene siendo una constante a últimos años, además de que en proporción, el decremento de Netzahualcáyotl no es tan significativo como el de los municipios del sur de la entidad.

En referencia a los índices educativos en el municipio, las cifras son las siguientes: un 2.27% de los niños entre 6 y 11 años no asisten a la escuela; el porcentaje de niños de entre 6 y 14 años que no reciben instrucción escolar aumenta a 3.32%; en cuanto a la asistencia a los niveles medio superior y superior, un 44.19% de la población entre los 15 y los 24 años se encuentran en las aulas escolares, esta cifra ubica a Netzahualcáyotl como el noveno municipio en el estado con mayor cantidad de su población de entre 15 y 24 años asistiendo a la escuela; un 3.22% de la población de 15 y más años es analfabeta; y por último el grado promedio de escolaridad en Netzahualcáyotl es de 9.13 años, siendo entre los hombres de 9.41 años y entre las mujeres de 8.87 años.

El dato referente a la afiliación a algún servicio de salud, nos indica que por cada 100 no derechohabientes en Netzahualcáyotl hay casi 87 que si lo son; el índice es un poco superior al del estado de México, sin embargo, la relación derechohabientes-no derechohabientes de Netzahualcáyotl es la más baja de los cuatro municipios que presentan mayor cantidad de migrantes internacionales.

La prestación de servicios en Netzahualcáyotl presenta las siguientes características: la cobertura del servicio de agua potable alcanza un 96.32%, siendo la sexta más alta de entre todos los municipios mexiquenses; respecto al drenaje, un 96.58% de las viviendas están cubiertas con dicho servicio, en este rubro, Netzahualcáyotl ocupa la tercera plaza en la entidad; las viviendas con energía eléctrica, representan un 96.27% del total de ellas; al considerar la cobertura alcanzada de los tres servicios prestados en conjunto, resulta que Netzahualcáyotl es el municipio con mayor cobertura, puesto que un 95.52% de las viviendas de la localidad cuentan con agua, luz y drenaje.

Por lo que hace a la disponibilidad de bienes, un 95.4% de las viviendas nezatlenses tienen al menos un televisor, lo que ubica al municipio en el cuarto lugar estatal; en cuanto a la posesión de un refrigerador, un 85.2% de las viviendas del municipio gozan de dicho bien, lo que ubica a Netzahualcóyotl en el séptimo lugar entre los municipios mexiquenses en este rubro; por último 24.1% de las viviendas en esta delimitación disponen de una computadora.

5.7.3 NAUCALPAN.

Este municipio cuenta con un área geográfica de 149.86 Km²; según el Censo, su población asciende a 821,442 habitantes, por lo que su densidad poblacional es de 5,481 Hab./Km². De su población total un 48.51% son hombres y un 51.49% son mujeres, de donde se desprende que el índice de masculinidad en el municipio sea de 94.2 hombres por cada 100 mujeres.

En lo referente al tipo de jefatura que presentan los hogares del municipio, se observa que el 23.21% de éstos son comandados por una figura femenina. En cuanto a la población que vive en hogares con jefatura femenina, en Naucalpan un 20.15% de los habitantes del municipio habita en viviendas con esa característica, lo que ubica al Naucalpan como el octavo municipio con mayor cantidad de población viviendo en un hogar dirigido por una mujer.

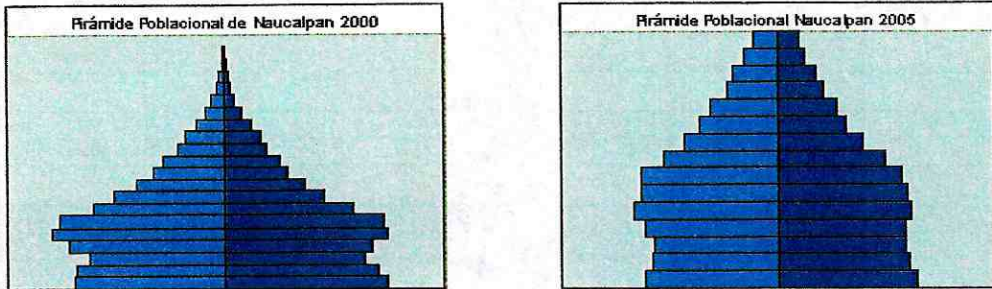
La composición de la población en Naucalpan, teniendo como base a los tres grandes grupos de edad, presenta las siguientes cifras: un 26.15% se ubica entre los 0 y los 14 años, porcentaje que coloca al municipio como el séptimo más bajo en dicho indicador; un 61.65% de la población se ubica entre los 15 y los 59 años; por último, un 8.30% de la población de Naucalpan tiene 60 y más años.

Tomando en cuenta los datos establecidos en el párrafo anterior, nos daremos cuenta que la dependencia infantil en el municipio es de poco más de 42, esta relación es la séptima más baja en el estado de México; en cuanto a la dependencia senil, ésta es de 13.46. En el caso de la relación hombres-mujeres en la PEA, la cifra nos indica que existen 91 hombres por cada 100 mujeres.

Según el II Censo de Población en Naucalpan, el promedio de hijos nacidos vivos, es de 2.12 hijos por mujer, lo que significa el noveno promedio más bajo de entre los municipios mexiquenses. Al igual que Netzahualcóyotl, Naucalpan reporta un decremento en su población, ya que el número de habitantes reportados por el censo de 2005, representó sólo el 95.65% de

la población que Naucalpan tenía en el 2000, según el XII Censo General de Población y Vivienda.

Gráfica No. 10. Pirámides poblacionales de Naucalpan 2000 y 2005



FUENTE: Elaboración propia con los datos proporcionados por el XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y el II Censo de Población 2005.

En materia educativa, los 5 principales indicadores arrojan las siguientes cifras: un 2.12% de la población entre 6 y 11 años no recibe instrucción escolar; el porcentaje se incrementa a 4% entre la población que se ubica entre los 6 y los 14 años; en cuanto a la asistencia a los niveles medio superior y superior, los datos arrojan que el 40.61% de la población entre los 15 a los 24 años asiste a la escuela; por otro lado, en el municipio un 3.49% de la población de 15 y más años es analfabeta; por último el grado promedio de escolaridad en Naucalpan alcanza los 9.45 años, siendo el municipio con el noveno promedio más alto de escolaridad en la entidad; en el caso de los hombres su promedio de escolaridad aumenta a 9.85 años, y el promedio de escolaridad de las mujeres es de 9.08 años.

El dato referente a la afiliación a algún servicio de salud, nos indica que por cada 118 derechohabientes en Naucalpan 100 no lo son, de todos los municipios presentados hasta el momento, Naucalpan es el primero en donde los derechohabientes son más que los no derechohabientes, dato por demás significativo.

En cuanto a la prestación de servicios públicos en Naucalpan, la situación es la siguiente: la cobertura del servicio de agua potable alcanza un 93.24% del total de las viviendas; en cuanto a la prestación del servicio de drenaje, un 93.97% de las viviendas disponen de él; la dotación de energía eléctrica alcanza a cubrir a un 94.01% de las viviendas naucalpances. En conclusión al

considerar a agua, drenaje y luz en su conjunto, un 91.6% de las viviendas disponen de los tres servicios públicos.

Finalmente, en lo referente a la disponibilidad de bienes, los datos nos arrojan que el 93.08% de las viviendas de Naucalpan disponen de al menos un televisor; en cuanto a la posesión de un refrigerador, solo el 81.34% de las viviendas cuentan con el bien; por último un 30.33% de las viviendas del municipio cuentan con al menos una computadora.

5.7.4 TLALNEPANTLA.

Dicho municipio cuenta con un área geográfica de 83.48 Km²; según el Censo su población asciende a 683,808 habitantes, por lo que su densidad poblacional es de 8191 Hab./Km². De su población total un 48.43% son hombres y un 51.57% son mujeres, de donde se desprende que el índice de masculinidad en el municipio sea de 93.90 hombres por cada 100 mujeres.

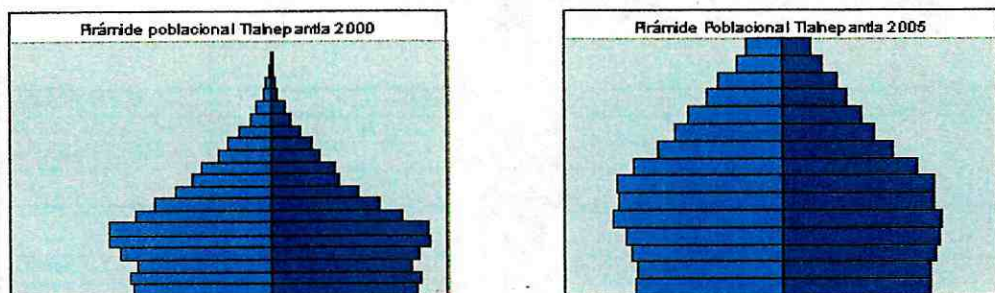
La conformación de los grupos quinquenales del municipio, en cuanto a la relación hombres-mujeres es la siguiente: el punto más alto de la relación se encuentra en el grupo quinquenal que va de los 5 a los 9 años, siendo de casi 102 hombres por cada 100 mujeres, en tanto que el punto más bajo se ubica en el grupo quinquenal que va de los 70 a los 74 años de edad, grupo de edad en donde por cada 100 mujeres hay solo 82 hombres.

En cuanto al tipo de jefatura que presentan los hogares del municipio, un 24.64% de éstos son dirigidos por una mujer; cabe destacar que Tlalnepantla es el octavo municipio del estado de México con mayor cantidad de hogares con jefatura femenina; por otro lado, en dicha delimitación, los datos nos indican que el 21.39% de la población vive en hogares con jefatura femenina; dicha cifra ubica al municipio en el quinto lugar de la entidad en dicho rubro.

Por cuanto hace a la composición de los tres grandes grupos de edad, en Tlalnepantla se presentan las siguientes cifras: del total de los habitantes sólo el 23.99% tienen entre 0 y 14 años de edad, este porcentaje es el más bajo de todos los municipios mexicanos; al considerar a la población de entre 15 y 59 años, un 61.93% del total de los habitantes de Tlalnepantla se ubica dentro de dicho intervalo de edad, en este caso, el municipio es el octavo con mayor porcentaje de su población en edad laboral; al considerar a la población de 60 y más años, las cifras nos indican que en Tlalnepantla un 9.3% de los habitantes tienen esa cantidad de años.

De tal forma obtenemos las siguientes cifras: la dependencia infantil en el municipio es de 38.73, siendo la segunda más baja del estado de México; la dependencia senil del municipio es de 15; el último dato relevante relacionado con la estructura poblacional tiene que ver con la relación hombres-mujeres entre la PEA, la cual es de 92 hombres por cada 100 mujeres.

Gráfica No. 11. Pirámides poblacionales de Tlalnepantla 2000 y 2005



FUENTE: Elaboración propia con los datos proporcionados por el XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y el II Censo de Población 2005.

El promedio de hijos nacidos vivos en Tlalnepantla es de 2.13 hijos por mujer. Al igual que Netzahualcóyotl y Naucalpan, Tlalnepantla tiene un decremento en su población, ya que el número de habitantes reportados por el conteo de 2005, representa sólo el 94.78% de la población que el municipio tenía en el 2000, según el XII Censo General de Población y Vivienda.

Por cuanto tiene que ver con los índices educativos del municipio, la situación es la siguiente: un 2.40% de la población entre 6 y 11 años no recibe instrucción escolar; 3.44% de los niños entre 6 y 14 años no asiste a la escuela; en materia de educación media superior y superior, 45.67% de la población de entre los 15 y los 24 años asiste a la escuela; por lo que hace a los índices de analfabetismo, las cifras nos indican que en Tlalnepantla un 3.16% de la población de 15 años y más son analfabetas; por último el grado promedio de escolaridad alcanza los 9.73 años, siendo el municipio con el quinto promedio más alto de escolaridad en la entidad; en el caso de los hombres es de 10.06 años, y de las mujeres es de 9.43 años.

En cuanto al acceso a los servicios de salud, la relación entre derechohabientes y no derechohabientes en el municipio es de 140 derechohabientes, por cada 100 que no lo son,

cifra muy superior a la del estado de México; el índice de derechohabiencia de Tlalnepantla es el sexto más alto de la entidad, por debajo de municipios como Coacalco, Cuautitlán o Metepec.

La prestación de los servicios públicos en Tlalnepantla presenta las siguientes particularidades: en cuanto al servicio de agua potable, el municipio ha cubierto el 92.89% de las viviendas; un 93.62% disponen del servicio de drenaje; la dotación de energía eléctrica alcanza a cubrir a un 93.99% de las viviendas. Contemplando los tres servicios en su conjunto, en Tlalnepantla un 91.89% de las casas-habitación se encuentran cubiertas con los servicios antes mencionados.

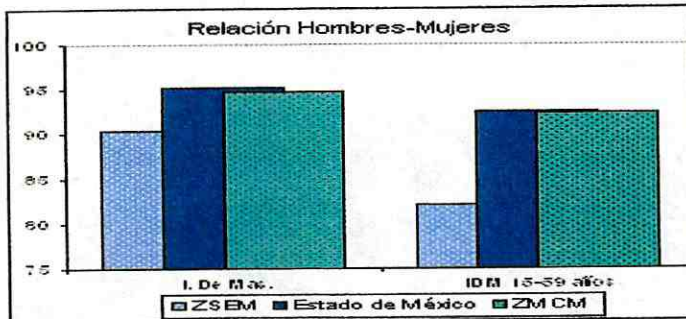
Finalmente en lo que tiene que ver con la disponibilidad de bienes, el municipio arroja las siguientes cifras: un 93.16% de las viviendas disponen de al menos de un televisor; en cuanto a la posesión de un refrigerador, en el 85.23% de las viviendas gozan de dicho electrodoméstico; por último, en Tlalnepantla el 31.73% de las viviendas disponen de una computadora, siendo el sexto porcentaje más alto entre los municipios mexicanos.

5.8 COMPARATIVA: ZONA SUR VS ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Si considerásemos en su conjunto a los cuatro municipios con mayor intensidad migratoria y a los cuatro que mayor cantidad de personas expulsan, observaremos que las diferencias son monumentales.

Basándonos en los datos de INEGI lo que denominaremos zona sur del estado de México ZSEM (municipios de alta intensidad migratoria) abarcaría un área de 1872.22 Km². Su población en el 2005 alcanzaría la cifra de 106,390 habitantes, por lo que su densidad poblacional sería de 57 Hab/Km². Del total de sus habitantes un 47.49% son hombres y un 52.51% son mujeres, es decir por cada 100 mujeres hay poco más de 90 hombres. En contraste lo que llamaremos zona metropolitana de la ciudad de México ZMCM (municipios de alta expulsión en términos brutos), posee un área geográfica de 452.27 Km². La población de esta zona alcanzó los 4,334,036 habitantes, lo que arroja una densidad poblacional de 9583 Hab/Km². De su población total un 48.65% son hombres y un 51.35% son mujeres, lo que significa que existen casi 95 hombres por cada 100 mujeres. Un dato significativo en la relación hombres-mujeres es el que se presenta entre las personas en edad laboral, ya que en la zona sur por cada 100 mujeres en edad laboral, sólo hay un poco más de 82 hombres en dicha situación; en tanto en la zona metropolitana, hay poco más de 92 hombres por cada 100 mujeres de entre los 15 y los 59 años.

Gráfica No. 12. Índice de Masculinidad en la ZSEM y la ZMCM.



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI.

Por lo que hace a la conformación de los grupos quinquenales, en cuanto a la relación hombres-mujeres las diferencias entre las dos zonas también son evidentes; mientras en la zona sur el punto más alto de dicha relación lo encontramos en el grupo quinquenal que va de los 5 a los 9 años (casi 104 hombres por cada 100 mujeres), en la zona metropolitana dicho punto se ubica en el grupo quinquenal de los 0 a los 4 años (también casi 104 hombres por cada 100 mujeres); pero la diferencia más evidente se presenta al ubicar el punto más bajo de dicha relación, ya que en la zona sur se localiza en el grupo quinquenal de los 20 a los 24 años (poco más de 65 hombres por cada 100 mujeres), en tanto que en la zona metropolitana dicho dato se localiza en el grupo quinquenal que va de los 70 a los 74 años (siendo de casi 85 hombres por cada 100 mujeres).

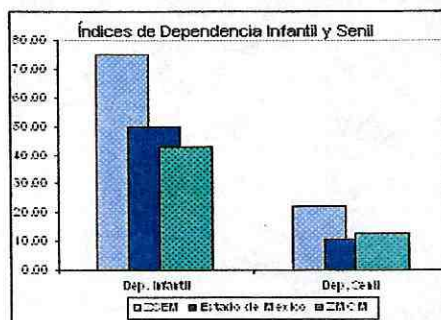
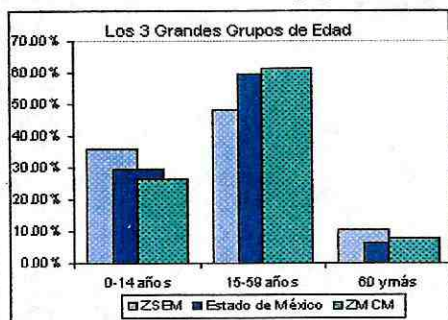
Gráfica No. 13. Pirámides poblacionales Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Zona Sur del Estado de México.



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI.

Si consideramos los tres grandes grupos de edad en ambas regiones, observaremos nuevamente grandes diferencias, ya que mientras que en la ZSEM la población entre los 0 y los 14 años representa el 36.02% de los habitantes de dicha región, en la ZMCM sólo constituye el 26.17% de los pobladores de la zona; por lo que hace a la población en edad laboral, la diferencia entre ambas zonas es más significativa, ya que un 61.51% de los habitantes de la ZMCM tienen una edad que oscila entre los 15 y los 59 años, en tanto que en la ZSEM la población que se ubica dentro de dicho rango de edad representa apenas el 48.05% de los habitantes; por último en cuanto hace a la población de 60 y más años, la relación se presenta de la siguiente forma: en la ZSEM un 10.56% de sus habitantes son adultos mayores, mientras que en la ZMCM un 7.64% de la población tiene 60 o más años.

Gráficas No. 14. Grandes grupos de edad. Dependencia senil e infantil en la ZSEM y la ZMCM



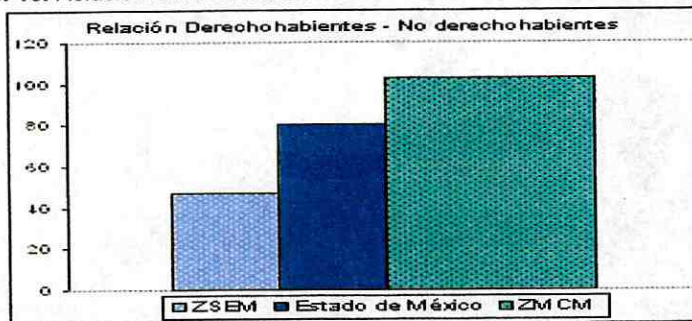
FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI.

Considerando las cifras anteriores, observaremos que las diferencias en lo que hace a la dependencia senil e infantil en ambas zonas son considerables; pues en la ZSEM la dependencia infantil es de casi 75, en contraste con la ZMCM en donde dicha relación es de apenas 43; en cuanto a la dependencia senil, en la ZMCM es de apenas 12, a diferencia de la ZSEM en donde dicha relación se dispara a casi 22.

Al analizar el indicador de promedio de hijos nacidos vivos, se notara nuevamente que los contrastes entre ambas zonas son evidentes, ya que en la ZSEM dicho promedio alcanza los 3.63 hijos nacidos vivos en tanto que en la ZMCM es de sólo 2.15 hijos nacidos vivos; pese a lo anterior en la ZSEM, según el Censo de Población 2005 sólo contaban con el 91% de la población con la que reporto el XII Censo General de Población y Vivienda 2000; mientras que en el caso de los municipios de la ZMCM, el total de habitantes reportados por el Censo de

Población 2005, representaba el 97.86% de la población que tenían según el XII Censo General de Población y Vivienda.

Gráfica No. 15. Relación Derechohabientes-No derechohabientes de la ZSEM y la ZMCM.



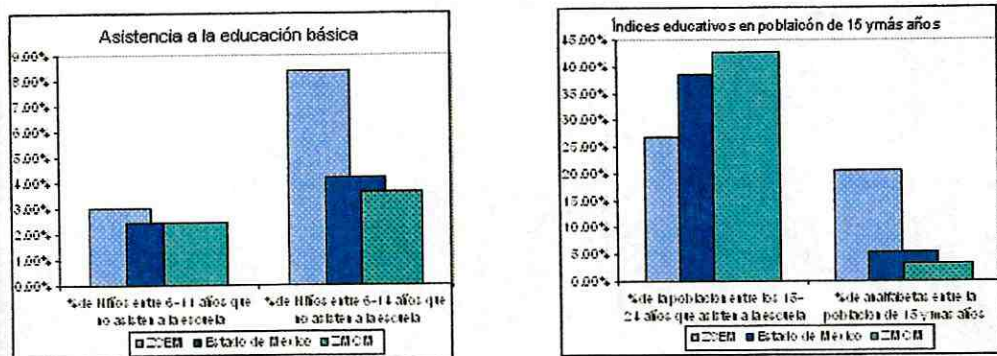
FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI.

Ya que hemos visto las diferencias demográficas entre ambas zonas, se presentan las diferencias sociales, en primer término en lo que hace a la derechohabiencia, las cifras son del todo opuestas, pues mientras que en los municipios del sur del estado la relación derechohabientes-no derechohabientes es de 47, en los municipios del Valle de México dicha relación es de 103.

En materia educativa, nuevamente observaremos grandes contrastes entre ambas regiones; considerando la asistencia escolar por edades y asignándole según el rango de edad la instrucción que se recibe, en el caso de la educación primaria los datos nos revelan que en su conjunto en la ZSEM un 3.03% de los niños no asisten a una institución de este nivel, mientras que en los municipios del valle de México, la no asistencia escolar es de 2.45%; al considerar el nivel básico en su conjunto, las diferencias se hacen más profundas, pues mientras que en la ZMCM sólo un 3.64% de la población entre los 6 y los 14 años no asisten a la escuela, en la ZSEM la cifra es de 8.37%.

Si consideramos lo que corresponde a la educación media superior y superior, las diferencias se siguen acentuando, pues en la ZSEM sólo un 26.74% de la población entre los 15 y los 24 años asiste a la escuela, a diferencia del 42.66% de asistencia escolar entre la población que se ubica en dicho rango de edad en lo que nos hemos dado a llamar ZMCM.

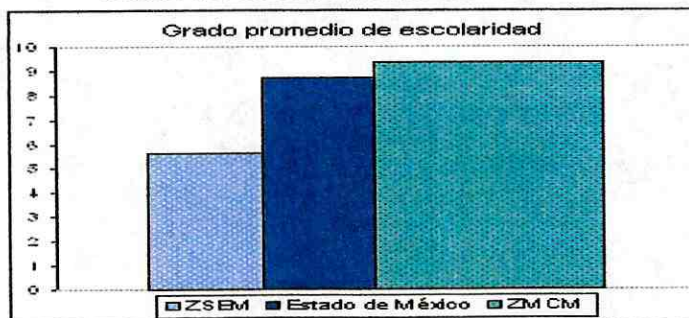
Gráfica No. 16. Asistencia escolar en la ZSEM y la ZMCM.



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI.

Los últimos dos datos referentes a los índices educativos ilustran perfectamente las diferencias existentes entre ambas regiones del estado de México; en primer lugar el porcentaje de analfabetas entre la población de 15 y más años, en el caso de la ZSEM, un 20.54% de los habitantes que se ubican en dicho rango de edad son analfabetas, en comparación con el 3.27% en la ZMCM, porcentaje que se encuentra incluso por debajo del promedio del estado de México; y en segundo lugar el grado promedio de escolaridad, que en la ZSEM es de 5.63 años, mientras que en los municipios del valle de México son 9.34 años de escolaridad promedio. Cabe aclarar el último dato es sólo un aproximado, pues los informes proporcionados por INEGI no son suficientes para considerar a ambas cifras como exactas.

Gráfica No. 17. Grado promedio de escolaridad en la ZSEM y la ZMCM.

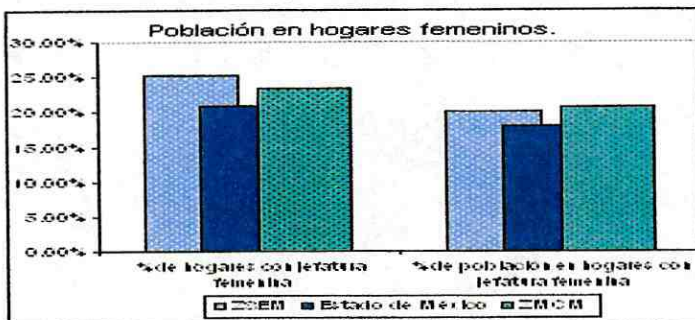


FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI.

Otro dato que nos da pistas sobre la diferente conformación de la estructura social en ambas regiones es el crecimiento de la figura femenina como principal responsable de un hogar; como

ya se ha visto anteriormente, existen dos indicadores que nos muestran esta situación, en primer lugar el porcentaje de hogares con jefatura femenina, en este caso, en la ZSEM un 25.21% de los hogares están comandados por una mujer, mientras que en la ZMCM los hogares en dicha condición representan el 23.47%; el segundo indicador nos muestra la población que vive en hogares con jefatura femenina, y según éste en el caso de la ZSEM un 20.17% de sus habitantes viven en hogares dirigidos por una fémina, mientras que en la ZMCM un 20.68% de la población vive en esa misma condición.

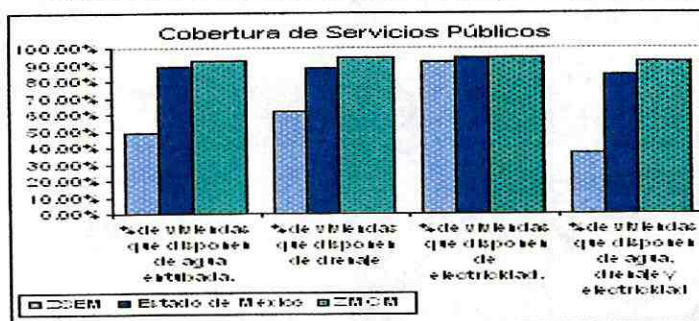
Gráfica No. 18. Población que vive en hogares femeninos de la ZSEM y la ZMCM.



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI.

En cuanto a la cobertura alcanzada en la prestación de servicios públicos, las disparidades entre los 4 municipios de la ZMCM y los 4 municipios de la ZSEM son considerablemente acentuadas; en primer lugar en la ZMCM un 92.38% de las viviendas disponen de agua entubada, cifra muy superior al 49.09% de cobertura de viviendas de dicho servicio público en la ZSEM; al considerar la dotación de drenaje y alcantarillado, resulta que en su conjunto los municipios del sur del estado alcanzan una cobertura de 61.67%, en tanto que en la ZMCM la cobertura alcanza a un 93.97% de las viviendas; atendiendo lo referente a la disponibilidad de energía eléctrica, se observa que en los municipios de la ZMCM un 94.07% de las viviendas están cubiertas con dicho servicio y, en los municipios de la ZSEM la cobertura es de un 91.31% de los hogares. Si consideramos los tres servicios en su conjunto en los municipios de la ZMCM un 91.29% de las viviendas disponen de agua, drenaje y electricidad, mientras que en los municipios de la ZSEM sólo un 36.81% cuentan con los citados servicios en su conjunto.

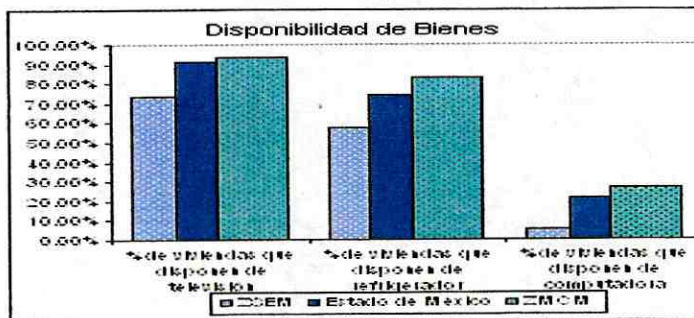
Gráfica No. 19. Cobertura de servicios públicos en la ZSEM y la ZMCM



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI.

Consideraremos como último punto de comparación entre ambas zonas, lo referente a la posesión de bienes de consumo duraderos, como son la televisión, el refrigerador y la computadora; respecto al primer electrodoméstico se observara que en la ZMCM un 93.23% de los hogares disponen de un televisor, mientras que en la ZSEM este porcentaje disminuye a un 73.83% de los hogares; por lo que toca a la disponibilidad de un refrigerador, en las viviendas de los municipios sureños, un 57.27% de éstos poseen dicho electrodoméstico, en tanto que en los municipios de la ZMCM un 83.37% de las viviendas gozan de un refrigerador; por último en los cuatro municipios del sur del estado, sólo un 5.19% de los hogares disponen de una computadora, a diferencia de las viviendas de los municipios de la zona metropolitana, en donde en promedio en un 26.45% de ellas ostentan al menos uno de estos aparatos.

Gráfica No.20. Disponibilidad de bienes en la ZSEM y la ZMCM.



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI.

5.9 PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE SUSTENTAN LAS ACCIONES EMPRENDIDAS POR EL GOBIERNO MEXIQUENSE EN MATERIA MIGRATORIA.

Los datos arrojados por INEGI nos dan luz sobre las grandes diferencias en el aspecto socioeconómico que se presentan entre las dos grandes zonas migratorias en el estado de México; es evidente que las condiciones en que se encuentran los 4 municipios que mayor cantidad de personas expulsan a los Estados Unidos y los 4 municipios con mayor intensidad migratoria son disímboles, las diferencias se presentan desde la distribución de la población, su composición, tanto quinquenal como por género, con todas las implicaciones que ello conlleva, el desigual acceso a la educación, así como a la derechohabencia social y, por último el disímil acceso a los servicios públicos municipales aunado a la discordante disponibilidad de bienes de consumo duraderos.

A lo anterior había que añadir la adscripción de dichas zonas a un tipo específico de la clasificación del migrante mexiquense hecha por Felipe González (2005); por un lado es evidente que los municipios que pertenecen a la que hemos denominado zona sur del estado se adhieren al tipo de migrante socializado en ambiente rural sin adscripción indígena, en tanto que los 4 municipios de la zona metropolitana de la ciudad de México bien se les puede considerar a sus migrantes como aquellos socializados en ambientes urbanos sin adscripción indígena y con ella.

Considerando todo lo anterior, presentamos en primer término, los ordenamientos jurídicos en los cuales se basa el ejecutivo mexiquense para desarrollar las políticas públicas, los programas, las acciones gubernamentales dirigidas a los migrantes y a sus familias; posteriormente presentaremos dichas políticas públicas, programas o acciones gubernamentales.

5.9.1 PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1999-2005.

El Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 parte de la premisa que la entidad presenta grandes contrastes socioeconómicos, ya que mientras por un lado se presentan grandes concentraciones de población, con una gran diversidad de actividades, por el otro existen comunidades rurales dispersas, en donde la oferta de servicios públicos se dificulta, lo que agudiza las condiciones de pobreza y rezago.

La misión del gobierno estatal establecida en el Plan Estatal de Desarrollo era ejercer un gobierno democrático, que al amparo de los más altos valores éticos y el trabajo corresponsable, impulsara decididamente la participación social y ofreciera servicios de calidad en un marco de legalidad y justicia, para elevar las condiciones de vida de los mexiquenses.

Por otro lado la visión del gobierno estatal era la de ser un gobierno democrático, cercano a la comunidad y con sentido humano, que garantizase el Estado de Derecho, la integridad y el patrimonio de las personas, la paz social y la justicia, a través de un desarrollo integral que, con finanzas públicas sanas, multiplicara las oportunidades de educación y empleo, combatiera la pobreza, alentara el crecimiento armónico urbano y rural, brindara servicio público de calidad para la vida digna, y fortaleciera la identidad y la participación ciudadana. Para lograr estos cometidos el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 contaba con 8 ejes rectores de desarrollo, que a continuación se presentan.

5.9.1.1 SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Este eje rector, partía del supuesto de una coparticipación entre gobierno y sociedad civil, para garantizar la integridad física y patrimonial de la comunidad; esto en un ambiente de orden y paz social, complementado con una administración expedita y eficaz en materia de justicia, haciendo énfasis en una cultura de protección ciudadana.

5.9.1.2 DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO

Este eje rector visualiza al gobierno como un promotor de mejores condiciones de vida, fomentando la actividad económica, generando y conservando empleos. En este rubro la administración de Arturo Montiel pretendía incrementar los flujos de recursos productivos provenientes del exterior, para lo cual se promovería al estado en el extranjero y se establecerían mecanismos permanentes de información, sobre los programas o proyectos del exterior que pudiesen ser aprovechados por la entidad. Además se requería maximizar las fuentes alternas de financiamiento, lo que permitiría incrementar la cantidad y calidad de los programas internacionales de desarrollo social y económico que permitiesen generar empleos y por ende mejorar la calidad de vida de la población.

5.9.1.3 DESARROLLO SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA

En este eje rector se concibe al gobierno como ente encargado de abatir las causas y los efectos de la pobreza, a través de una política social integral, la cual se conformaría por tres

temas fundamentales: educación, inserción de la mujer a la vida social de la entidad y oportunidad para los jóvenes.

Se considera a la educación en primer plano, por ser un factor determinante para eliminar las condiciones de pobreza y atraso, y para alcanzar altos estándares de competitividad en un mundo globalizado. Para la administración 1999-2005, los objetivos en la materia eran: ampliar la cobertura educativa en todos sus niveles; mejorar la calidad de la educación, poniendo particular énfasis en las áreas rurales y urbanas de menor desarrollo; generar las condiciones que favorecieran un mayor acceso y permanencia a la educación básica, proporcionando apoyos a aquellos estudiantes que por su situación económica y desempeño se hicieran acreedores a ellos; y fortalecer la participación social en las tareas educativas.

En el tema de desarrollo social y combate a la pobreza, la inserción de la mujer en los campos políticos, económicos y sociales es fundamental, pues el rezago de la mujer en dichos ámbitos, ha ido en detrimento de la calidad de vida de la población. Por tal motivo el objetivo en la materia, era lograr una inserción plena, equitativa y en igualdad de condiciones de la mujer en la sociedad, que privilegiase su desarrollo integral.

La política de atención a los jóvenes tenía como objetivo primordial brindar más y mejores oportunidades a los jóvenes, que les permitiesen alcanzar un pleno desarrollo físico y mental, para que se incorporaran al sector productivo. Entre las acciones que se planteaban para lograr dicho objetivo se encontraban: involucrar a los jóvenes en proyectos productivos y en el desarrollo comunitario; impulsar su incorporación al campo laboral; y aumentar la inversión pública y promover la inversión privada en las regiones del estado que fuesen expulsoras de mano de obra juvenil

5.9.1.4 DESARROLLO REGIONAL

En el caso del desarrollo regional, uno de los problemas que ha enfrentado la entidad es el deterioro de la red carretera, lo que ha impedido la expansión de las actividades industriales, comerciales y de servicios en determinadas zonas; esta limitante ha generado una gran disparidad entre las zonas urbanas y rurales, por lo que el gobierno estatal tenía ante sí el reto de modificar las tendencias de ubicación de las actividades económicas y de la población, para así disminuir la migración hacia las ciudades, la concentración poblacional y de la actividad

económica en el Valle de México y, en general disminuir las disparidades regionales de la entidad.

Para alcanzar dichos objetivos se planteaba dotar de todos los servicios básicos a los centros de población regionales marginados y realizar acciones que privilegiasen la creación de empleos en estas zonas. Estas medidas deberían estar fundamentadas en una planeación de mediano y largo plazo, con una comprometida participación social, y con bases legales y administrativas adecuadas para integrar la planeación del desarrollo con la urbana y la ambiental.

5.9.1.5 MODERNIZACIÓN INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La modernización de la administración pública se orientaría a resolver los problemas fundamentales de la población, prestando servicios públicos de calidad, ágiles y oportunos, que facilitasen a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones ante las instancias gubernamentales. La modernización de la acción gubernamental debía definirse en conjunto con la sociedad, que demanda un aparato público más eficaz y eficiente; la participación ciudadana en este rubro se vería reflejada en su participación en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas relacionadas con el tema.

5.9.1.6 DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

En materia de desarrollo urbano sustentable, el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, consideraba la necesidad de ordenar y regular el crecimiento urbano de la entidad y la propiedad, ya fuese de regímenes social y privado, vinculando dicho objetivo a un desarrollo urbano-regional armónico, ordenado y sustentable, que garantizase un uso del suelo basado en sus cualidades productivas, sus posibilidades de explotación y/o aprovechamiento, y de su ubicación.

Este objetivo se alcanzaría reorientando los flujos migratorios a las ciudades medianas y pequeñas; fortaleciendo al municipio en la materia, descentralizando funciones y recursos; fomentando el acceso a suelo urbanizado a la población de escasos recursos; e impulsando la participación de los sectores privado y social en la atención de las demandas ciudadanas en materia de desarrollo urbano.

5.9.1.7 FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

En este rubro el planteamiento era impulsar una relación respetuosa, solidaria y equitativa entre los tres ámbitos de gobierno, al tiempo de promover una descentralización de facultades, funciones y recursos entre los ámbitos de gobierno local.

De este objetivo central se desprenden acciones como promover la revisión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para que la distribución de recursos correspondiese con la importancia demográfica y económica de la entidad; se gestionaría ante las instancias correspondientes, el reintegro al estado de los gastos efectuados en el rubro educativo; se canalizarían de manera equitativa los recursos, tanto federales como estatales, para detonar el desarrollo regional, priorizando en aquellas regiones con mayores necesidades de infraestructura; se fortalecería con asesoría técnica y administrativa a las haciendas municipales para obtener mayores ingresos propios; y se vigilaría que el presupuesto autorizado a programas de inversión pública se aplicase de acuerdo a la normatividad vigente.

5.9.1.8 DESARROLLO POLÍTICO

En esta materia, las condiciones político-sociales obligaban a reformar el marco jurídico, para que éste alentase la participación de las organizaciones sociales en la definición de las políticas públicas, además de promover nuevos canales institucionales de participación social, que se convirtieran en un medio a través del cual la población pudiese exigir rendición de cuentas a las autoridades. Todo ello en un marco de pleno respeto a la libertad de expresión y asociación.

Además se requería fortalecer los canales existentes y emplear nuevos mecanismos de comunicación; así como impulsar una nueva cultura informativa, basada en la transparencia y la corresponsabilidad entre todos los actores sociales, para mejorar la interlocución entre el gobierno y la sociedad, que permitiese conocer permanentemente sus demandas y necesidades, así como mantenerla informada sobre el quehacer público.

5.9.1.9 TEMAS ESTRUCTURALES DEL DESARROLLO ESTATAL

5.9.1.9.1 POBLACIÓN

Dada la complejidad socio-demográfica del estado de México, existen dos temas que se pueden englobar dentro de los 8 ejes rectores del plan, estos son población e identidad cultural. En primer término el crecimiento demográfico en la entidad ha sido superior a la media nacional, lo que significa una mayor demanda de recursos humanos, naturales, físicos y económicos.

Cabe destacar que el crecimiento demográfico en el estado de México no ha sido sólo natural, sino que a partir de la década de los 70's se ha visto notablemente influido por el crecimiento social (migración). El crecimiento poblacional ha generado grandes conglomerados de población en muy pocos lugares del estado; tal es así que poco más del 40% de la población estatal se concentraba en sólo 5 municipios de la entidad (Ecatepec, Netzahualcóyotl, Naucalpan, Tlalnepantla y Toluca).

Ante tal situación el Plan Estatal de Desarrollo consideraba orientar de manera moderada los flujos migratorios a los valles de México y Toluca, ampliando y diversificando las ofertas de trabajo en localidades medianas y pequeñas de la entidad, lo que les permitirá desarrollarse y convertirse en centros de atracción poblacional; además se requerían generar fuentes de empleo en las poblaciones rurales, para arraigar a su población y evitar la migración dentro y fuera del territorio de la entidad.

5.9.1.9.2 IDENTIDAD CULTURAL

Desde el punto de vista cultural, en nuestra entidad se identifican cuatro grandes grupos: la región industrial, la urbano-popular, la agropecuaria y la indígena –artesanal. Los dos primeros grupos se conforman por amplios sectores de población en los que priva la falta de identificación con el estado, pues no lo consideran su hogar, su tierra; su municipio es sólo el lugar en donde pueden atender sus expectativas de mejores ingresos. El tercer y cuarto grupo se identifican con comunidades simbólicas comunitarias más firmes; estos grupos preservan con mayor apego sus tradiciones; se identifican plenamente con la entidad, pues es su lugar de origen.

Para lograr afianzar una identidad con la entidad era necesario la implementación de políticas rectoras de proyectos, que permitiesen mayores niveles de responsabilidad y cooperación, estas políticas se desagregarían en programas sectoriales comunitarios, que consideraran las características culturales de la localidad (formas de vida tradicional), así como la participación activa de la comunidad.

5.9.2 PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2005-2011.

El Plan de Desarrollo 2005-2011 reviste una enorme importancia, ya que constituye el documento rector de las políticas públicas que se implementarían en el Estado de México, para brindar Seguridad Integral a cada mexiquense. La Seguridad Integral es un concepto que se

sustenta en tres cimientos: Coordinación Interinstitucional, Reforma Administrativa y Financiamiento para el Desarrollo; y en tres pilares fundamentales: la Seguridad Social, la Seguridad Económica y la Seguridad Pública.

5.9.2.1 CIMIENTO I. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.

El contexto del estado obliga a su ejecutivo a coordinarse y colaborar con el gobierno federal y con los ayuntamientos, en este último caso dicha colaboración se fundamentara en la descentralización de funciones y recursos a los municipios.

Al interior del gobierno estatal, deberán generarse relaciones intragubernamentales más articuladas, que permitan atender de forma integral las demandas de la población. En el caso de la coordinación y colaboración con los poderes Legislativo y Judicial de la entidad, dichas acciones se sustentaran en el principio de separación y de autonomía, así como en la relación de alianzas y acuerdos con los distintos actores políticos, independientemente de su filiación partidista.

5.9.2.2 CIMIENTO II. REFORMA ADMINISTRATIVA.

La reforma administrativa se plantea: modificar el marco normativo para dinamizar y reestructurar los sectores central y auxiliar de la administración pública estatal; fortalecer el proceso de simplificación y modernización administrativa; generar nuevos canales de comunicación y medios de participación ciudadana; y avanzar en el sistema profesional de carrera.

En segundo lugar la reforma programa la implementación de un gobierno electrónico que se sustente en lineamientos generales de acceso a la información; en una capacitación permanente a los servidores públicos en el manejo y aprovechamiento óptimo de las tecnologías de la información; y en el establecimiento de una ventanilla única de trámites en la página de internet del estado.

Por último con la reforma administrativa, se fortalecerán los mecanismos de rendición de cuentas desarrollando esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño; y se fomentara la integración de Comités de Evaluación Social, donde participen representantes de todos los sectores sociales.

5.9.2.3 CIMIENTO III: FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO.

En este cimiento se engloban los campos de oportunidad en materia de ingresos, gasto y deuda pública en la entidad. En materia de ingresos, se pretende simplificar el marco jurídico y modernizar la administración tributaria estatal, para estimular la incorporación al sistema tributario de las actividades de la economía informal; además se promoverá la democratización en la distribución y asignación de los recursos federales, en particular los correspondientes al Ramo 33.

En el ejercicio del gasto público se profundizará en políticas de contención y control que hagan más eficiente el uso de los recursos y que eviten el crecimiento desmedido del gasto corriente; se fomentará que los ahorros en el gasto corriente se asignen al gasto de inversión; y se revisará la normatividad para fortalecer los mecanismos de control y fiscalización en los procesos de adquisición y obra pública.

En materia de deuda pública, se canalizarán ingresos no recurrentes a amortización de deuda pública; se sustituirá con nuevos mecanismos a las participaciones federales como fuente de pago de la deuda; se explorarán y desarrollarán esquemas de financiamiento alternativo para infraestructura que incluyan la participación de todos los sectores sociales; y se promoverá una mayor participación de los gobiernos locales en los mercados financieros para contar con diversos esquemas de financiamiento.

5.9.2.4 PILAR 1: SEGURIDAD SOCIAL

El fundamento de la Seguridad Social es brindar a todos los sectores de la sociedad, particularmente los más vulnerables, las facilidades para que cuenten con las capacidades físicas, intelectuales y emocionales necesarias para incorporarse al desarrollo. El pilar de seguridad social se divide en dos vertientes, que a continuación presentamos.

5.9.2.4.1 PRIMERA VERTIENTE: CALIDAD DE VIDA.

5.9.2.4.1.1 REALIDAD DEMOGRÁFICA.

La política en materia de población estará ligada a la transición demográfica, ya que de los tres grupos de edad, sólo el de 0-14 años disminuirá. Respecto a los movimientos de población, para el 2011, el estado de México será, por primera vez, una entidad expulsora neta de población. Por tal motivo la política de población se enfocará a: abatir los índices de mortalidad infantil; a reducir el crecimiento de las comunidades; a fomentar el arraigo de la población en

sus comunidades de origen, para contrarrestar los movimientos migratorios hacia las zonas metropolitanas y a los Estados Unidos; y se desarrollaran mecanismos de participación entre los sectores público y privado, así como con las organizaciones de migrantes, que permitan el desarrollo de proyectos productivos, que incrementen los niveles de vida en las comunidades de origen.

Cuadro No. 16 Comportamiento Migratorio en el Estado de México 2000-2005

AÑO	INMIGRANTES	EMIGRANTES			SALDO MIGRATORIO
		TOTAL	AL EXTRANJERO	A OTRAS ENTIDADES	
2000	164,982	145,384	111,249	34,135	19,598
2001	165,156	147,461	113,020	34,441	17,695
2002	165,339	149,566	114,778	34,788	15,773
2003	165,463	151,589	116,465	35,124	13,874
2004	165,591	153,577	118,108	35,469	12,014
2005	165,656	155,473	119,697	35,776	10,183

Fuente: IGECEM con base en el COESPO.

5.9.2.4.1.2 SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL.

En materia de salud, el objetivo es garantizar una cobertura total, que brinde atención calificada, ya sea a los padecimientos más comunes de la población, a los nuevos padecimientos (hipertensión, obesidad, SIDA) y a las enfermedades crónico-degenerativas.

5.9.2.4.1.3 EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE.

Disminuir los altos índices de analfabetismo; eliminar los rezagos en infraestructura y equipamiento educativo; y brindar una educación de calidad, equitativa, suficiente y participativa son los objetivos generales materia educativa. Dichos objetivos se alcanzarán con actualización de los docentes; brindando apoyo a los estudiantes de escasos recursos; fortaleciendo la educación media superior y superior, y promoviendo el uso de tecnologías de información.

En el ámbito de la cultura, los objetivos son: fomentar, promocionar y difundir la cultura; y fortalecer la identidad estatal y los valores socioculturales; dichos objetivos se alcanzaran si se vincula el desarrollo cultural con el sistema educativo.

En el rubro del deporte se impulsará una política estatal de cultura física y deporte integral e incluyente, que brinde apoyo desde los niveles escolares, hasta el nivel de competencia y alto rendimiento.

5.9.2.4.2 VERTIENTE 2: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.

5.9.2.4.2.1 EQUIDAD DE GÉNERO Y NUEVAS EXPECTATIVAS PARA LAS MUJERES.

La equidad de género es una asignatura pendiente en el estado, pues en rubros como la educación y el mercado laboral las mujeres se encuentran seriamente rezagadas en relación con los hombres. En el ámbito laboral habrá que añadir que en diversas regiones del estado la mujer enfrenta la migración de los hombres, lo que obliga, a la vez que dificulta su inserción al mercado laboral.

Dichas condiciones obligan al gobierno estatal a: generar, apoyar y proteger la participación de la mujer en los ámbitos social, económico y político, mediante mecanismos que garanticen sus derechos laborales; crear espacios de atención infantil para facilitar la inserción de la mujer en los diversos campos de la vida social; promover la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos de elección popular; y a establecer Ministerios Públicos especializados en delitos sexuales y violencia contra la mujer.

5.9.2.4.2.2 ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES.

El Plan Estatal de Desarrollo considera en su vertiente *Igualdad de Oportunidades* la atención a los grupos vulnerables de la sociedad mexicana, como son los niños, los jóvenes, los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes y las comunidades indígenas.

La política de atención a la niñez tiene como objetivo proteger y cuidar a la niñez mexicana y salvaguardar sus derechos; por lo que se blindará la alimentación de los niños en edad preescolar y escolar; se brindará un seguro contra accidentes a los niños que cursan educación básica; y se implementarán acciones contra la violencia y el abuso de menores.

Para los jóvenes se impulsarán políticas públicas que brinden oportunidades para su desarrollo y que estimulen su participación en la vida política, económica y social de la entidad. En el caso de los adultos mayores se les brindará apoyo a la salud, adecuando los programas y creando nuevas unidades médicas especializadas en geriatría y gerontología; se les proporcionará una pensión alimenticia y medicamentos básicos si son de escasos recursos; se les brindarán oportunidades educativas de calidad; y se promoverán programas de capacitación y empleos que los inserten en el sector productivo.

Ofrecer mayores oportunidades, es el objetivo del gobierno estatal para las personas con capacidades diferentes, para lo cual se les brindará atención especializada; se ampliará la cobertura de educación especial; y se promoverá su incorporación al mercado laboral. Y por último la atención a comunidades indígenas, considera apoyarlas con total respeto a su cultura, usos y costumbres, generando las condiciones necesarias para fomentar y fortalecer las actividades económicas en dichas comunidades lo que detonará un desarrollo comunitario integral.

5.9.2.4.2.3 POBREZA EXTREMA Y MARGINACIÓN.

En este rubro se fortalecerá la participación social en el desarrollo y ejecución de los programas sociales dirigidos a mitigar la pobreza y la marginación; se desarrollarán proyectos productivos y de capacitación laboral para acceder a empleos bien remunerados; y se favorecerá a las comunidades marginadas con obras de infraestructura social básica.

5.9.2.5 PILAR 2: SEGURIDAD ECONÓMICA

Propiciar las condiciones idóneas para la inversión del sector privado (nacional o extranjero), y mejorar el ambiente general de negocios, para que el mercado estatal sea más productivo y competitivo son las bases de la *Seguridad Económica*. Al igual que el pilar anterior, el de *Seguridad Económica* se despliega en dos vertientes, la primera se denomina *Desarrollo Económico* y la segunda *Desarrollo Sustentable*, los cuales a continuación presentamos.

5.9.2.5.1 VERTIENTE 1: DESARROLLO ECONÓMICO.

5.9.2.5.1.1 EMPLEO, PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD.

La protección y generación de empleos son dos de los objetivos más importantes de la presente administración, por lo que la política de atención en la materia irá enfocada a simplificar los procedimientos para el establecimiento y operación de empresas, particularmente las dedicadas a desarrollar tecnología de punta, así como las de producción de bienes de alto valor agregado; a vincular el sistema educativo con los programas de capacitación, certificación y promoción laboral; a promover una cultura laboral comprometida con el desarrollo integral del trabajador; y a impulsar en coordinación con el gobierno federal, la celebración de acuerdos internacionales para que trabajadores mexiquenses puedan laborar de forma temporal en otros países.

Una de las bases para generar empleo, es una economía productiva y competitiva, para crear dichas condiciones, la economía mexiquense requiere mejorar en aspectos tecnológicos, de

organización y de calidad; modernizar la planta productiva estatal; promover la vinculación entre la micro, la pequeña y la mediana empresa con la gran industria; y promover y comercializar los productos mexicanos en los más diversos mercados internacionales.

5.9.2.5.1.2 INFRAESTRUCTURA.

Fortalecer la infraestructura estratégica de la entidad es el objetivo en este rubro; en este tema la atención alcanzara a los sectores de comunicaciones, transporte e infraestructura productiva. En el sector comunicaciones, se plantea: consolidar el sistema carretero estatal; impulsar infraestructura vial interurbana en los municipios pertinentes; desarrollar accesos a las comunidades de entre 50 y 99 habitantes; promover el uso de las telecomunicaciones; acercar el internet a comunidades dispersas y marginadas; y fomentar el acceso a la videotelefonía en las zonas de origen de población migrante.

En el sector transporte, se planea reestructurar el transporte masivo en los Valles de México y Toluca, con base en la demanda actual y futura; además se requiere regular y modernizar el transporte público en el estado. En lo tocante a la infraestructura productiva, se realizaran obras que garanticen recursos como el agua y la energía eléctrica, tanto para consumo particular, como industrial.

5.9.2.5.1.3 ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ACCESO A LA VIVIENDA.

En esta materia, el objetivo es fortalecer la infraestructura urbana, brindando atención prioritaria a las regiones con mayores carencias; en este campo se trabaja conjuntamente con el municipio. Por otro lado se plantea una política de suelo y tenencia de la tierra que facilite el acceso a ésta última; y que reordene el crecimiento, agilice el ordenamiento y la regulación de la tenencia de la tierra, ya sea en los regímenes social y privado.

En materia de vivienda el objetivo especificado en el Plan Estatal de Desarrollo es ampliar y mejorar la cobertura habitacional de la población, con la implementación de programas de construcción de vivienda, preferentemente accesible y, orientada hacia las poblaciones prioritarias para el desarrollo regional de la entidad.

5.9.2.5.1.4 DESARROLLO TECNOLÓGICO.

Alcanzar un nuevo estadio de desarrollo tecnológico, es el objetivo planteado en este rubro, para lo cual se considera: reforzar el Sistema Estatal de Ciencia y Tecnología; impulsar la

formación y desarrollo de personal de alto nivel científico y tecnológico; estimular la investigación científico-tecnológica aplicada a la innovación y al sector productivo; y promover el desarrollo y la transferencia de tecnología hacia sectores estratégicos.

5.9.2.5.1.5 CRECIMIENTO ECONÓMICO SECTORIAL.

El objetivo en el sector primario es desarrollar un programa agropecuario que: incentive la reconversión de cultivos y la mejora genética de la cría ganadera; promueva la formación de unidades de producción, transformación y comercialización modernas. Además se plantea el aprovechamiento de los bosques con fines industriales, cuidando la preservación de los ecosistemas del estado; se promoverá la integración de un fondo con las remesas provenientes de los mexiquenses en el extranjero para desarrollar proyectos productivos en zonas forestales.

Para el sector secundario, el objetivo es fomentar la actividad productiva en municipios poco industrializados, apoyando el desarrollo de zonas agroindustriales en regiones con vocación agrícola y promoviendo la canalización de recursos a la micro y pequeña empresa. En cuanto al sector terciario, el objetivo es modernizarlo, promoviendo un nuevo marco normativo, que estimule la creación de centros comerciales; que impulse la vinculación entre el gran comercio y el comercio tradicional; y que incentive la inversión privada para el desarrollo del sector.

5.9.2.5.2 VERTIENTE 2: DESARROLLO SUSTENTABLE

5.9.2.5.2.1 SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL.

En materia de sustentabilidad ambiental se plantea modificar la normatividad ambiental estatal y municipal, para fortalecer la vigilancia y protección de los recursos naturales; mejorar la capacidad gubernamental para atender los problemas ambientales; y establecer penas más estrictas para quien atente contra los recursos naturales.

En materia de contaminación atmosférica se fomentará el uso de tecnologías limpias en la industria; se modernizarán los sistemas de verificación vehicular; y se incentivará el uso de transporte público no contaminante. En materia de manejo de recursos sólidos, se impulsará el empleo de tecnologías para su adecuado manejo, tratamiento, reciclaje, reutilización y disposición final de éstos.

Respecto al rubro del agua, se plantea una política que garantice el acceso equitativo y sustentable al vital líquido, privilegiando su ahorro, cuidado, uso racional, reutilización y

reaprovechamiento, para lo cual se fortalecerá la normatividad en la materia; y se buscará alcanzar la autosuficiencia financiera del sistema hidráulico de la entidad.

5.9.2.6 PILAR 3. SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública es una función que, además de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, tiene como objetivo preservar las libertades, el orden y la paz públicos. La seguridad pública es un factor de estabilidad política y económica y su ausencia tiene altos costos para la sociedad. El pilar de Seguridad Pública se conforma por dos vertientes que son los siguientes.

5.9.2.6.1 VERTIENTE 1: SEGURIDAD PÚBLICA

5.9.2.6.1.1 SEGURIDAD PÚBLICA EFICAZ.

En materia de seguridad pública el objetivo es garantizar la integridad física y patrimonial de las personas, para lo cual se requiere una modernización integral, tanto de la normatividad, como de los cuerpos policiacos; además se promoverá una mayor coordinación policiaca entre los tres ámbitos de gobierno, para garantizar mejores resultados en el combate a la delincuencia.

5.9.2.6.1.2 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

En materia de administración de justicia, el objetivo es modernizar y profesionalizar las instancias encargadas de este rubro. En el ámbito de impartición de justicia, se requiere que esta sea ágil y expedita, para ello se requiere profesionalizar al personal encargado de impartir justicia. Por último es imprescindible modernizar el sistema de ejecución de sentencias; así como fortalecer las tareas de readaptación social; para ello se requiere adecuar la normatividad correspondiente, en la cual se promuevan alternativas de conmutación y compurgación de penas tratándose de delitos que no sean graves. Todas las acciones realizadas en esta materia, deberán realizarse con pleno respeto a los derechos humanos, tanto de las víctimas del delito, como de los que infringieron la ley.

5.9.2.6.1.3 PROTECCIÓN CIVIL

El objetivo es fortalecer el sistema estatal de protección civil y descentralizar algunas de sus actividades a los municipios. Se hace necesario para ello implementar un sistema automatizado de emergencia único, que se vincule estrechamente con la seguridad pública y, que cuente con personal capacitado y equipo suficiente.

5.9.2.6.2 VERTIENTE 2: INSTITUCIONES Y SOCIEDAD

5.9.2.6.2.1 GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

En materia de gobernabilidad democrática, los objetivos del gobierno estatal son fortalecer el Estado de Derecho y el sistema democrático. El fortalecimiento del Estado de Derecho estará estrechamente ligado al adecuamiento del orden jurídico a la realidad política y social de la entidad; a fomentar el respeto absoluto al principio de igualdad ciudadana ante la ley; y a garantizar la aplicación y ejecución de sanciones conforme a derecho a quien infrinja la ley. El fortalecimiento del sistema democrático se relaciona con el fomento de relaciones respetuosas del gobierno con los diversos grupos y organizaciones sociales de la entidad; con el fortalecimiento de la contraloría social; a no circunscribir la democracia a aspectos de carácter político electoral; a asegurar espacios de expresión a todas las corrientes y partidos; y a abrir a la ciudadanía nuevas vías institucionales de participación social y política.

5.9.2.6.2.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

En materia de participación ciudadana se pretende establecer una relación democrática, plural y corresponsable entre el gobierno y la sociedad; se auspiciara particularmente una mayor participación social en el diseño, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, creando para ello órganos de consulta que permitan conocer las preocupaciones de la sociedad respecto a éstas.

5.10 PROGRAMAS DE ATENCIÓN A MIGRANTES MEXIQUENSES.

5.10.1 DIRECCIÓN DE ATENCIÓN AL MIGRANTE MEXIQUENSE.

La implementación de programas federales de atención a migrantes se inició a finales de los 80s y principios de los 90s, lo que obligó a los gobiernos estatales a entrar en contacto con sus oriundos establecidos en Estados Unidos; la institucionalización de dicha relación se dio a partir de la creación de las Oficinas de Atención a Migrantes, que empezaron a organizarse dentro de las estructuras de la administración pública estatal a partir de 1993. (Vila, 2007)

La puesta en marcha de las Oficinas de Atención a Migrantes significó un intercambio y colaboración activo entre los distintos ámbitos de gobierno, basado fundamentalmente en una estrategia de descentralización. Cabe destacar que en los estados, la agenda migratoria gira alrededor de los programas federales, los cuales en algunos casos fueron retomados de experiencias estatales, aunque también existen programas estatales basados en la experiencia federal o de otras entidades federativas. (Vila, 2007)

Las Oficinas de Atención a Migrantes tienen su esfera de acción principalmente en la negociación de visas de trabajo temporal, que forman parte del Programa para Trabajadores Temporales Agrícolas establecido con Canadá, así como en las negociaciones específicas que sobre éste tipo de trabajo se establecen con algunos gobiernos estatales de los Estados Unidos, así como con empresas privadas estadounidenses, que se acercan a éste tipo de oficinas buscando mano de obra especializada en ciertas actividades. Además son las Oficinas de Atención a Migrantes las encargadas de gestionar buena parte de la agenda del IME a nivel estatal.

Bajo este contexto en el 2001 durante la gestión de Arturo Montiel Rojas se crea la *Dirección de Atención al Migrante Mexiquense*, oficina encargada de gestionar programas federales, y que entre las atribuciones que le confiere el Reglamento Interior de la Coordinación General de Enlace Institucional se encuentran las siguientes:

1. Diseñar y proponer estrategias orientadas a apoyar a los mexiquenses radicados en el extranjero en la atención de sus solicitudes.
2. Dar seguimiento a las peticiones formuladas por los migrantes mexiquenses y proponer acciones para su atención.
3. Asesorar y apoyar, en el ámbito de su competencia, a las familias de migrantes mexiquenses dentro del territorio del Estado.
4. Diseñar y proponer acciones orientadas a disminuir la migración de la población del Estado, particularmente en los municipios con alta incidencia migratoria.
5. Diseñar y coadyuvar en la ejecución de programas para difundir las acciones que ofrece el Gobierno del Estado a los migrantes mexiquenses.
6. Diseñar y proponer al Coordinador General estrategias y políticas que fortalezcan el diseño, ejecución y cumplimiento de los programas de atención a migrantes mexiquenses.

La puesta en marcha de esta dependencia, supuso un cambio en la visión del gobierno mexiquense respecto a la migración. Si bien es cierto que desde que inicio su operación en el año 2000 hasta el primer trimestre de 2005, la citada dirección dependía directamente de la Oficina del Gobernador, fue en Abril de 2005 cuando fue transferida a la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (SEDESEM), con lo que se buscó implementar programas basados en el potencial económico de los migrantes en sus comunidades de origen.

5.10.2 COORDINACIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES.

Con el cambio del titular del poder ejecutivo mexiquense en septiembre de 2005, la Dirección de Atención al Migrante desapareció; la unidad administrativa que asumió parte de sus facultades fue la *Coordinación de Asuntos Internacionales*. En una entrevista realizada el 5 de julio de 2006 al Dr. Arnulfo Valdivia Machuca, encargado de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Estado de México, éste nos menciona cuales eran las funciones que dicha dependencia cumplía.

Ante las preguntas ¿Cuáles son las funciones específicas que desarrolla el organismo, qué es lo que hace por ayudar a los migrantes? ¿Cuáles son los programas que manejan? ¿Cómo se da el apoyo? El Dr. Valdivia Machuca nos respondió:

"La Coordinación de Asuntos Internacionales se encarga básicamente de dos cuestiones, por un lado la cuestión de las relaciones internacionales del Gobierno del Estado con embajadas, con organismos internacionales, con fundaciones, he, con he, así, he distintos entes, gobiernos internacionales, esa es una parte, de la que nos encargamos de hecho hoy por ejemplo está aquí hoy el embajador de, de Inglaterra está aquí haciendo una visita al estado." (Dr. Arnulfo Valdivia Machuca, Toluca, 5 de julio de 2006)

"Y por otro lado tenemos encargada la cuestión de los, del apoyo a los migrantes, del apoyo a los mexiquenses en el exterior como nosotros les hemos llamado porque, he uno porque pues el tema, heee, el, el termino migrante he no necesariamente ya aplica, es decir el migrante es él que se va, mucha de esta gente ya está allá y ya vive allá, o sea son residentes en el extranjero, entonces no podemos hablar exclusivamente de los migrantes, el gobierno tiene que proteger, tiene que apoyar a la gente que, ciertamente a la gente que emigra, pero también a la gente que siendo de nuestra, de nuestro estado ya reside en otros lugares y que no se tiene que limitar exclusivamente a Estados Unidos aunque allí tenemos que poner más atención

porque es donde más hay, pero, el concepto, la conceptualización de, de nuestras labores es de apoyar a los mexiquenses en el exterior, los mexiquenses que están casi todos en Estados Unidos, pero que hay algunos en Europa y que hay algunos en Sudamérica, que hay algunos en Asia, y que además no todos son de una condición socioeconómica baja, es decir hay mexiquenses que están trabajando mínimo en Estados Unidos, pero en las casas de bolsa de New York por ejemplo, que son empresarios, que es gente que por una u otra razón radica allá, pero que no necesariamente están en condición socioeconómica baja, eh, aunque vuelvo a lo mismo, la mayoría si lo están, entonces es por eso que tenemos que atender, eh, con mayor atención a esa gente, que está, en esta condición, ahora entonces bueno nosotros nos encargamos como te digo por mandato de atender a las familias, a los mexiquenses en el exterior y eh, por extensión, a sus familias aquí en el estado de México.” (Dr. Arnulfo Valdívila Machuca, Toluca, 5 de julio de 2006)

“¿Por qué? Porque muchas de estas personas que están en el extranjero y que dejan a su familia acá requieren de una serie de servicios que no son, que nosotros no podemos ver en aislamiento, o sea tenemos que dar el servicio integral... No podemos tener una visión de que sólo atendemos a los de afuera tenemos que atender también a los de adentro y en una extensión de esto evidentemente he, mucha de esta gente que se está yendo (sic) es porque en las comunidades de origen, en donde viven, no encuentran las oportunidades económicas, no encuentran las oportunidades idóneas para desarrollarse, todo esto nos lleva dos vertientes que tenemos entonces que hacer, ¿qué hacemos? Pues bueno ofrecemos servicios para el mexiquense en el exterior, para quien está allá y que requiere de ciertas cosas, que requiere, bueno pues requiere, en muchos casos, esta gente se va sin documentos, lo hacen a propósito, para que si los agarran, uno para no perderlos, en el camino y dos porque si los atrapa la patrulla fronteriza los podría identificar, de manera muy precisa y en ese sentido, no podrían en el futuro volver a entrar, entonces se van sin documentos a propósito, una vez que logran quedarse en Estados Unidos por ejemplo, muchos de ellos, la gran mayoría requieren de sus documentos, requieren de su acta de nacimiento requieren, de su acta de matrimonio, requieren de una acta de residencia, requieren de una serie de cuestiones de documentales(sic), que nosotros les proporcionamos allá de manera gratuita, el envío del trámite, excepto el costo del propio documento, digamos solicitan un acta de nacimiento pues pagan el costo del acta de nacimiento, pero todo lo demás lo hacemos nosotros y se los enviamos de una manera gratuita, gratuita de aquí desde México.” (Dr. Arnulfo Valdívila Machuca, Toluca, 5 de julio de 2006)

"Evidentemente esta es toda la parte digamos de apoyo documental, tenemos también toda la parte de apoyo jurídico que es, se les da a quien ya está trabajando allá, se les da apoyo en términos jurídicos o sea en materia laboral, o en materia puramente penal, cuando caen desgraciadamente, los atrapa la policía porque cometieron algún delito o porque presuntamente cometieron algún delito, pues nosotros les damos todo el apoyo legal, en colaboración muy cercana con los consulados y obviamente también apoyo legal en términos del respeto a sus derechos humanos, cuando ellos sienten que sus derechos humanos han sido violados, nosotros también les apoyamos." (Dr. Arnulfo Valdivia Machuca, Toluca, 5 de julio de 2006)

"También nosotros tenemos otro servicio que es el traslado de restos, nosotros, cuando un mexiquense de bajos recursos fallece en el extranjero, en colaboración con el consulado lo trasladamos, trasladamos su cuerpo hasta su comunidad de origen." (Dr. Arnulfo Valdivia Machuca, Toluca, 5 de julio de 2006)

Es evidente que los apoyos a los migrantes no se conforman únicamente por aquellos que se prestan en el extranjero, también de los servicios que se les puedan brindar a las familias de los migrantes que residen en la entidad; considerando lo anterior el Dr. Valdivia Machuca nos expreso lo siguiente:

"Obviamente esto no puede estar completo (la atención a los migrantes) si no les damos apoyo, a sus comunidades de origen y a sus familias, ¿Qué estamos haciendo? Bueno pues lo que queremos hacer es primero que las comunidades de origen de los migrantes puedan ser cada vez más prosperas ¿Para qué? Para que cada vez haya menos migrantes, para que allá cada vez sea menos la necesidad de que emigre." (Dr. Arnulfo Valdivia Machuca, Toluca, 5 de julio de 2006)

"Esto se hace básicamente a través de, ¿Cómo se hace? Como se combate la pobreza en todo el mundo, dando mejor infraestructura en las comunidades de origen y a lo mejor dar mejor infraestructura en todos los sentidos de servicios públicos, vial, de transporte, de educación, de salud, y esto es ¿Cómo lo vamos hacer, cómo lo vamos a financiar? eh, pues tenemos dos esquemas que estamos explorando el primero es el famoso 3 x1." Respecto del programa 3x1 el Dr. Valdivia Machuca nos comento que para implementarlo era prioritario el organizar a los mexiquenses en el exterior, pues es el recurso de los migrantes el medio primario para poner en

marcha el programa 3x1, por lo que estableció que en caso de no organizar a los mexiquenses no existiría esa aportación inicial de los migrantes, lo que dificulta la gestión ante los gobiernos en sus tres ámbitos, así como ante otros organismos. (Dr. Arnulfo Valdivia Machuca, Toluca, 5 de julio de 2006)

Además el Dr. Valdivia Machuca nos mencionó algunos de los servicios de atención a migrantes que la Coordinación de Asuntos Internacionales tenía planeado prestar, entre ellos servicios educativos y de salud; respecto a los servicios educativos, éstos se enfocarían particularmente a la capacitación, para lo cual se consideraba la puesta en marcha de un programa de capacitación a distancia; en este programa se consideraba la inclusión de la UAEM o de alguna otra institución; con su implementación se pretendería establecer centros comunitarios en los Estados Unidos, en donde se pudiese adiestrar a los migrantes mexiquenses en materias tales como el inglés y computación, para que tengan la oportunidad de acceder a mejores fuentes de empleo.

La puesta en marcha de dicho programa no implicaría únicamente la solución a la problemática de como ofrecer la educación a distancia, sino además considerar las estrategias pertinentes para hacer validos en Estados Unidos dichos estudios.

Respecto a lo expuesto en el último párrafo, se tenía planeado además la implementación de un programa de Certificación de Capacidades, del que el Dr. Valdivia Machuca nos comentó lo siguiente: *“Básicamente se trata de que allá hay muchos plomeros, carpinteros, mecánicos, herreros, cerrajeros que son muy buenos, pero que como no tienen el papelito, no tienen el diploma, no tienen el título, o la certificación que los acredita como plomeros o como lo que sean, pues no pueden ellos acceder a mejores salarios en Estados Unidos, a pesar de que hacen el trabajo, como no son certificados, no les pagan más, entonces ese es otro programa que vamos a arrancar... A través de algún convenio educativo con algunas instituciones de Estados Unidos y nuestra Secretaría de Educación, poder aterrizar que se certifique a quien es un buen plomero, a quien es un buen carpintero, etcétera, que se certifiquen capacidades no profesionales.”* (Dr. Arnulfo Valdivia Machuca, Toluca, 5 de julio de 2006)

Por lo que hace a los servicios de salud, las acciones que realizaría la Coordinación de Asuntos Internacionales se enfocarían únicamente a la promoción en las comunidades de origen del Seguro Popular, para que las familias de los migrantes tuviesen acceso a los servicios de salud.

En cuanto a participación ciudadana (a lo que el Dr. Valdivia Machuca se refirió como la parte política), el gobierno del estado planeaba formar en Estados Unidos los COINCIDES, a los que el encargado de la Coordinación de Asuntos Internacionales cataloga como "*consejos ciudadanos de participación y de contraloría de obra*". Estos comités se conformarían en aquellas ciudades de la Unión Americana con mayor presencia de mexiquenses; los COINCIDES fungirán como órganos de propuesta de obras y acciones muy específicas en determinada región y, posteriormente los propios COINCIDES tendrían a su cargo la evaluación de las obras y acciones que se están realizando. Según lo expresado por el Dr. Valdivia Machuca la formación de estos comités sería plural y representativa, pues podrían participar todos los sectores sociales de la población mexiquense radicada en los Estados Unidos, sin importar su filiación partidista.

5.10.3 PROGRAMA MIGRANTE MEXIQUENSE.

Considerando que uno de los temas estructurales previstos en el Plan Rector del Estado de México 1999-2005 es el denominado Migración y Distribución Territorial, cuyos objetivos son estructurar la distribución demográfica deseable para la Entidad.

Resultado de la dinámica demográfica del estado es prioritario para el gobierno estatal brindar más servicios y apoyos a los migrantes mexiquenses que deciden cruzar las fronteras, desarrollando a la par vínculos de éstos con sus comunidades que generen un proceso de desarrollo que se traduzca en crecimiento económico y mayores niveles de bienestar social en sus localidades, considerando además para ello la instrumentación de acciones de inversión conjunta con capitales generados por los propios migrantes, y los recursos financieros que para tal efecto acuerden destinar la Federación, el estado y los municipios.

Resultado de las necesidades derivadas de la dinámica demográfica en la entidad, para atender los retos generados por el proceso migratorio en el estado, a finales del año 2000 fue creado el programa *Migrante Mexiquense*, él cual va dirigido a los migrantes mexiquenses que radican en los Estados Unidos, y sus familias que permanecen en la entidad, a fin de que puedan recibir ayuda, información u orientación.

El programa Migrante Mexiquense tiene los siguientes propósitos: ofrecer a los migrantes mexiquenses servicios y apoyos que podrán utilizar en los distintos momentos del proceso

migratorio; promover y defender los derechos humanos y laborales de los migrantes mexiquenses, además de apoyar acciones destinadas a preservar la integridad física y patrimonial de los migrantes; aportar recursos, métodos de trabajo y canales de participación que posibiliten ampliar y fortalecer la eficacia del migrante como agente de desarrollo en su comunidad de origen.

Además con el programa se pretende contribuir al más amplio desenvolvimiento productivo de las relaciones entre los migrantes y sus comunidades de origen; generar condiciones sociales y ofrecer fórmulas de acción conjunta que permitan combinar esfuerzos comunitarios, aportaciones de los migrantes y recursos gubernamentales para impulsar el desarrollo y fomentar la participación organizada y productiva de las agrupaciones comunitarias, con la finalidad que éstas asuman un papel protagónico en el pleno aprovechamiento de los recursos que migrantes y gobierno suministrarán.

Por lo que hace a los objetivos que busca el programa Migrante Mexiquense, son los siguientes: acrecentar el capital social y los recursos institucionales con los que el migrante mexiquense podrá hacer frente a los retos que el proceso migratorio plantea; cultivar y fortalecer los lazos de unión e identidad entre los migrantes mexiquenses y sus respectivas comunidades de origen; impulsar el desarrollo integral, equilibrado y sostenible de las comunidades de origen, situándolas en el sendero del crecimiento económico sostenido y robusto, sin lesionar el medio y haciendo uso racional y responsable de los recursos naturales; y por último lograr que las comunidades de origen se conviertan en lugares con amplias *oportunidades sociales y laborales para todos sus habitantes, con economías sanas y vigorosas* que ofrezcan opciones de empleo permanente y bien remunerado.

Para lograr los propósitos y alcanzar los objetivos el programa Migrante Mexiquense ofrece cuatro tipos de servicio: información; orientación; gestión y; protección y auxilio. Respecto a la información de que se pueden allegar los migrantes y sus familias a través del programa se incluyen datos, domicilios y teléfonos, que permitan obtener documentación, servicios o apoyos gubernamentales ya sea en los ámbitos municipal, estatal o federal.

En lo tocante a la orientación, el programa brinda asesoría en materia de trámites, procedimientos, instancias competentes, e información en general para resolver los problemas que enfrentan los migrantes, ya sea en el camino, o bien en la Unión Americana, a través de los

consulados u otras instituciones. Además el programa brinda auxilio cuando los migrantes visitan o regresan a México.

Por lo que hace a la gestión, el programa actúa como intermediario ante las autoridades competentes para resolver los trámites, apoyos o facilidades que soliciten los migrantes como por ejemplo: traslado de restos humanos; localización de personas en la Unión Americana; auxilio legal ante autoridades consulares; asesoría para trámites para recuperación de menores; y asistencia para obtener visas por razones humanitarias.

En relación a los servicios de protección y auxilio, el programa realiza diversas acciones con el propósito de evitar que los migrantes sufran contratiempos o posibles abusos de autoridades en sus visitas a México, las medidas permanentes en el rubro consisten en: vigilancia y auxilio vial en el territorio mexiquense; la puesta en marcha de agencias del Ministerio Público especializadas; y asistencia médica regular o de emergencia.

Otra de las acciones que se llevan a cabo en el marco del programa, tiene que ver con el impulso a la formación de Clubes de Oriundos y diversas asociaciones a fin de que puedan potenciar los beneficios del programa al trabajar de manera conjunta.

Además el fomentar la formación de organizaciones de migrantes, hace posible la puesta en marcha de oficinas municipales de apoyo a migrantes, las cuales operaran en aquellos municipios o regiones de origen donde los migrantes se hayan organizado; estas oficinas benefician a las familias de los migrantes, ya que reciben en su propia comunidad o municipio la información del programa y obtienen los servicios y apoyos señalados anteriormente.

Una de las herramientas que emplea el programa Migrante Mexiquense para alcanzar sus objetivos es la *Casa Estado de México en Houston*, la cual tiene el propósito de estar más cerca de los migrantes; el titular de esta oficina tiene la responsabilidad de visitar a los migrantes mexiquenses en los lugares donde residen para apoyarlos en la organización de clubs, o auxiliarlos en caso de que requieran algún tipo de asistencia. Además puede organizar actividades recreativas, deportivas, artísticas, etc.

Por la naturaleza del programa, su ejecución es multisectorial razón por la cual se creó la Comisión Intersecretarial para el Programa Migrante Mexiquense, con la finalidad de planear,

coordinar y supervisar el cumplimiento de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos del programa.

Esta Comisión Intersecretarial se integraba por diversas dependencias del gobierno estatal, entre las que destacan: los titulares de las secretarías de Finanzas y Planeación; Salud; Trabajo y de la Previsión Social; Educación, Cultura y Bienestar Social; Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Desarrollo Agropecuario; Desarrollo Económico; Administración; Contraloría; Comunicaciones y Transportes; Ecología; y General de Gobierno.

Además la Comisión Intersecretarial incluiría a: el procurador general de justicia; el director general del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; la directora general del Instituto Mexiquense de la Mujer; y los titulares de las coordinaciones generales de: Desarrollo Social; Asuntos Metropolitanos; Comunicación Social; Proyectos Estratégicos; y Enlace Institucional.

Por último el gobernador del estado es quien fungía como presidente de dicha Comisión Intersecretarial, quien además disponía de la facultad de designar al servidor público que lo representaría.

Entre las funciones a desarrollar por la Comisión Intersecretarial se encuentran las siguientes: acordar los mecanismos y acciones necesarios para alcanzar los propósitos y objetivos del programa Migrante Mexiquense; acordar y dar seguimiento a las tareas que las distintas dependencias realizan para hacer posible el desarrollo de las vertientes, modalidades y facetas del programa; promover la participación de los Ayuntamientos en las tareas realizadas por esta instancia; promover la colaboración de los poderes Legislativo y Judicial del estado de México, así como de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el desarrollo del programa; analizar posibles cambios y ampliaciones en los propósitos, objetivos y componentes del programa; y analizar y aprobar la realización de estudios técnicos que sirvan para respaldar la instrumentación del programa.

Con la finalidad de facilitar el cumplimiento de sus funciones, la Comisión Intersecretarial tiene la facultad de establecer subcomisiones y grupos de trabajo, ya sea de carácter temporal o permanente. Como mínimo la Comisión contara con tres subcomisiones que son: de servicios y apoyos al migrante; de proyectos sociales y productivos; y la Subcomisión "Paisano Mexiquense".

Cada seis meses, la Comisión Intersecretarial realizaba una sesión en pleno, a las que podían asistir los representantes de las asociaciones de migrantes, los titulares o representantes de las dependencias o entidades de los tres ámbitos de gobierno, y de organizaciones públicas, privadas y sociales; estos representantes serían convocados cuando su presencia se considerase relevante para el análisis de los asuntos a ser discutidos.

Por último en lo tocante a la evaluación del programa Migrante Mexiquense, cabe destacar que este procedimiento es interno, y recae en la Comisión Intersecretarial; la evaluación se realiza por medio de informes sobre el desarrollo de los proyectos y actividades que se contemplan en el programa; esta evaluación es periódica y se realiza en el marco de las sesiones plenarias de la Comisión, en donde derivado de la evaluación realizada se introducen las modificaciones necesarias al programa.

5.10.4 PAISANO MEXIQUENSE

En el apartado anterior, vimos que se creó la Comisión Intersecretarial para coordinar el programa Migrante Mexiquense; dentro de la comisión se desarrollan subcomisiones y grupos de trabajo; una de esas subcomisiones es la denominada "Paisano Mexiquense", la cual está encargada de coordinar el operativo permanente conocido como Paisano Mexiquense; el propósito de este operativo permanente es proporcionar orientación, protección y apoyo a los migrantes mexiquenses que visitan a sus familias en las comunidades de origen.

El operativo permanente Paisano Mexiquense se desprende del programa federal Paisano; su objetivo es velar por el respeto a los derechos humanos del migrante y evitar que sufra contratiempos en sus recorridos, o bien, posibles abusos de autoridades en sus visitas a México.

Pese a ser un operativo permanente, "Paisano Mexiquense" tiene dos fechas clave, en las cuales incrementa su capacidad de atención, siendo las vacaciones decembrinas y el receso de Semana Santa; durante estos periodos los migrantes mexiquenses que visitan la entidad cuentan con protección policiaca, auxilio vial, atención médica e información turística; incluso en caso de que así lo solicite el migrante mexiquense, pueden contar con una patrulla que los escolte hasta su casa, para que no sea víctima de la delincuencia, o de algún abuso de autoridad. Para poder prestar estos servicios, se instalan alrededor de 50 puestos de atención

en todo el estado, en los principales puntos de acceso carreteros y en aeropuertos. Como apoyo complementario, el operativo "Paisano Mexiquense" se coordina con aquellos estados de la república por donde circulan los mexiquenses que retornan a sus comunidades de origen, esta coordinación se da particularmente con los cuerpos policiacos de dichas entidades federativas.

Aunado a los servicios descritos anteriormente, el operativo presta los siguientes auxilios:

1. En comunidades de origen y destino de los migrantes se distribuye información general, de carácter práctico, que ayudará al migrante a enfrentar y a resolver las múltiples vicisitudes y dificultades que el proceso migratorio presenta.
2. Se brinda orientación especializada y técnica cuando el migrante formule una consulta específica sobre cuestiones familiares, de salud, laborales, servicios gubernamentales o asuntos legales.
3. Promueve el intercambio de materiales informativos entre las comunidades de origen y destino, con el fin de mantener y reforzar los nexos de identidad y comunión entre ambas.

La implementación del Paisano Mexiquense requiere de la participación de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, de instituciones académicas, empresas, fundaciones y organizaciones civiles.

La evaluación del operativo, se realiza dentro de las sesiones plenarias de la Comisión Intersecretarial de la cual es parte; es decir es una evaluación interna.

5.10.5 PROGRAMA 3X1 PARA MIGRANTES.

Como ya hemos visto en el capítulo precedente, este programa tiene como objetivo apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero que promuevan el desarrollo social de sus localidades de origen u otras localidades en condiciones de marginación, rezago o alta concentración de pobreza.

En el caso del estado de México los migrantes radicados en los Estados Unidos se han convertido en un factor de suma importancia para el desarrollo local de sus comunidades de

origen, motivo por el cual el gobierno del estado a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESEM) ha gestionado ante la SEDESOL la aplicación de dicho programa en territorio estatal.

Como ya se describió anteriormente, en el programa 3x1 Para Migrantes concurren recursos de los tres ámbitos de gobierno, aunado a los emitidos por los migrantes, con la finalidad de desarrollar infraestructura básica en las comunidades de origen.

El programa "3x1 Para Migrantes" ha significado para el gobierno estatal una herramienta importante para invertir en infraestructura en las comunidades de origen. Para potenciar los resultados de este programa, la administración de Peña Nieto, a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales diseñó un mecanismo de acercamiento con este tipo de comunidades, para identificar primero a las familias de los migrantes y después sus necesidades y demandas.

Cabe destacar que el municipio juega un papel muy importante en la ejecución del programa, pues es el encargado de aplicar los recursos; además tiene la responsabilidad de mantener un contacto directo con los representantes de los clubs de migrantes que aportan recursos al programa, con la finalidad de informarles de que manera se han aplicado sus aportaciones.

Para que pueda desarrollarse un proyecto dentro del marco del programa 3x1 para Migrantes, es necesario que los municipios cumplan con las siguientes características:

1. Que los habitantes del municipio se preocupen por mejorar su localidad.
2. Que el municipio cuente con clubs de migrantes
3. Que se dé a conocer el programa a los connacionales y a sus familias, estableciendo en qué consiste y los beneficios con los que contarían.
4. Que los tres actores principales (estado, municipio y migrante) cumplan con el acuerdo y aporten la misma cantidad de dinero.

Hay que resaltar que la propia estructura del programa, impide que se potencien sus beneficios en el estado de México. Respecto a esto es importante rescatar lo expresado por el Dr. Valdivia Machuca: *"Mientras que el estado de Zacatecas tiene 300 clubs de zacatecanos en Estados Unidos y, el estado de Jalisco tiene 250, nosotros (el estado de México) tenemos 10, entonces con 10 clubs es muy difícil bajar un programa que se basa en la organización, me explico,*

entonces una parte muy importante que tenemos que hacer para que las comunidades acá estén bien, es organizar a los mexicanos allá." (Dr. Arnulfo Valdivia Machuca, Toluca, 5 de julio de 2006)

5.10.6 OPORTUNIDADES DE INVERSIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO PARA MIGRANTES MEXIQUENSES

Ya se ha visto la importancia que las remesas tienen tanto para las familias que dependen de dicho recurso, como para la economía del país. El estado de México no se ha visto ajeno a esta dinámica, y para el 2004, según el Banco de México, era la cuarta entidad federativa que mayor captación de remesas tenía. Desafortunadamente, la mayor parte de los ingresos por remesas son destinados al gasto de consumo, y en menor proporción a mejoras o adquisición de vivienda.

Considerando lo anterior el gobierno del estado vio ante sí la responsabilidad de apoyar a la población que ha tenido que emigrar, fomentando el desarrollo económico, incrementando y mejorando la infraestructura y los servicios públicos en las diversas regiones de la entidad.

Así que en 2005 se puso en marcha el programa de manufactura local, denominado *Oportunidades de Inversión*, impulsado por la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) y la Dirección General de Apoyo al Migrante; este programa estaba encaminado a apoyar a los migrantes y sus familias para el establecimiento de negocios, utilizando las remesas para la promoción y desarrollo de franquicias⁵ en las comunidades de origen.

Se empleó la figura de la franquicia, por ser empresas que han probado ser negocios exitosos (un 95% de éstas han llegado a consolidarse y crecer) y como tal representan un riesgo menor que otros esquemas de inversión productiva. Para aprovechar estas circunstancias en beneficio de la población, la SEDECO brindó apoyos a los migrantes y sus familias, que consistían en vincularlos con los franquiciantes que hubiesen demostrado solvencia y viabilidad, agilizar las gestiones de constitución e instalación y brindar asesoría en con esquemas de financiamiento.

La implementación de este programa tenía como propósito incentivar la inversión productiva, así como fomentar el empleo y el desarrollo regional, mediante el aprovechamiento integral de

⁵ Una *franquicia* es un método de negocio donde el propietario de una marca y métodos de trabajo los licencia a otro a cambio del pago de una regalía.

las remesas que envían al estado quienes trabajan en los Estados Unidos. El objetivo principal de Oportunidades de Inversión era lograr que se invirtieran apropiadamente los más de mil millones de dólares que anualmente los mexiquenses envían de remesas.

Para alcanzar el objetivo del programa, se planteaba una estrategia que consistía en siete puntos que se presentan a continuación:

1. Establecer acuerdos con el migrante en Estados Unidos para apoyar a sus familias en el estado de México con la finalidad de que inviertan en una franquicia las remesas que envían, facilitándole con ello, el rápido retorno a sus comunidades de origen.
2. Generar que parte de las remesas que llegan a la entidad se transformen en capital de inversión.
3. Tramitar la documentación necesaria para la puesta en operación de los negocios.
4. Vincular a las familias de los migrantes con los franquiciantes, para operar el proyecto con apoyo de la SEDECO.
5. Para garantizar el éxito de la inversión la Dirección General de Apoyo al Migrante Mexiquense y la Dirección General de Fomento a la Micro y Pequeña Empresa brindarían una asesoría constante.
6. El franquiciante tendría la obligación de impartir capacitación y asesoría.
7. Otorgar un apoyo financiero complementario.

Las siete estrategias del programa Oportunidades de Inversión se materializaban en una serie de servicios ofertados, que son los siguientes:

1. Proporcionar el mayor número de facilidades y asesorías para la tramitación de la documentación necesaria, a fin de que no existiese ningún tipo de obstáculo institucional.

2. Brindar a los potenciales franquiciatarios toda la información referente a la significación de un negocio tipo franquicia, sus alcances, sus riesgos, sus ventajas, las formas como operan estos negocios, etcétera.
3. Monitorear la forma como el franquiciante asesora y capacita a su franquiciatario.
4. Aportar los mayores conocimientos al franquiciatario para operar su negocio y brindarle certidumbre sobre el cómo hacerlo.

El programa ofrecía posibilidades de inversión que iban de los 27 mil hasta los 4 millones de pesos. El proceso de difusión del programa se basaba en un programa intensivo de contacto con la comunidad de migrantes en los Estados Unidos, así como con las familias en el interior del estado de México, con la finalidad que conocieran esta opción y que la aprovecharan a su favor.

En una entrevista realizada el 3 de noviembre de 2005 a la que fue la encargada de la oficina de Atención a Migrantes Mexiquenses, la Lic. Esther Ponce, al cuestionársele respecto al programa Oportunidades de Inversión nos respondió lo siguiente:

"...con ayuda de la Secretaría de Desarrollo Económico se empezó a impulsar ideas, generando un programa de apoyo a franquicias, donde el migrante invirtiera en negocios seguros y a la fecha me parece, a pesar de que yo no he estado ahí pero que le he dado un seguimiento y se han abierto 26 o 27 negocios en menos de un año que lleva este programa, ahora los resultados aún no los sé ya que son programas a largo plazo..." (Lic. Esther Ponce, Toluca, 3 de noviembre de 2005)

EJEMPLOS DE FRANQUICIAS PARTICIPANTES



HELADOS Y PALETAS DE FRUTAS
Inversión inicial: \$ 80,000.00 A \$ 120,000.00



TORTAS
Inversión inicial: \$ 55,000.00

Hay que señalar que no existe información disponible sobre los métodos de evaluación del programa "Oportunidades de Inversión", suponiendo que existiese dicha evaluación.

Con la conclusión de la administración de Arturo Montiel Rojas, el programa "Oportunidades de Inversión" terminó; dado el poco tiempo que estuvo operando, aunado a la falta de información sobre su evaluación, no existe certeza sobre si fue o no exitoso el programa.

Según información proporcionada por el Dr. Valdivia Machuca la SEDECO, a través del Instituto del Emprendedor Mexiquense desarrollaría un Programa de Proyectos Productivos, similar al programa "Oportunidades de Inversión", que permitiese a las familias de los migrantes abrir pequeños negocios. Con la implementación de este programa, el gobierno del estado se comprometería a brindar asesoría técnica, capacitación, proporcionar opciones de negocios que pudieran ser exitosos, esto último a partir de estudios muy bien realizados, y por último podría incluso ofrecer financiamiento. La implementación de este programa, según Valdivia Machuca, significaría la creación de fuentes de empleo (autoempleo) en las comunidades de origen, lo que significaría que *"los hijos de quienes una vez tuvieron que irse, pues ya no se tengan que ir"*. (Dr. Arnulfo Valdivia Machuca, Toluca, 5 de julio de 2006)

Así que las acciones en materia de promoción de proyectos productivos o en materia de bienestar económico en las comunidades de origen son a nivel micro, para que algunas familias puedan contar con un negocio y salgan adelante en el día a día; pero estos programas no permitirán que todo un pueblo, comunidad, municipio o región emerjan de la pobreza. Para que una política que pretenda retener a la población en sus comunidades de origen sea medianamente exitosa, debe estar sustentada en una política nacional de promoción industrial y, sobre todo de combate a la pobreza. Estas políticas de promoción industrial y de combate a la pobreza no pueden tener su origen en la entidad federativa, por la excesiva dependencia de los recursos federales, pues como ejemplo un 95% de los ingresos del estado de México provienen de la federación. (Dr. Arnulfo Valdivia Machuca, Toluca, 5 de julio de 2006)

CAPÍTULO VI. EL FENÓMENO MIGRATORIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL. EL CASO DE ALMOLOYA DE ALQUISIRAS, LUVIANOS, TEJUPILCO Y TONATICO

6.1 ALMOLOYA DE ALQUISIRAS

Su nombre deriva del náhuatl: *atl* que significa "agua", *molloni* "manar" y *yan* "lugar"; que en su conjunto significa: "Lugar donde mana el agua"; y el termino de Alquisiras, para hacer honor al único mexiquense de alcance nacional, en las luchas por la Independencia de México, Don Pedro Ascencio de Alquisiras. Almoloya de Alquisiras limita al norte con Coatepec Harinas y Texcaltitlán; al oeste, con Sultepec; al este con Coatepec Harinas y Zacualpan, y al sur con Zacualpan y Sultepec.

Mapa No. 5. Almoloya de Alquisiras



El municipio de Almoloya de Alquisiras se compone según el II Censo de Población 2005 por 37 localidades, de las cuales 1 se ubica entre 1 y 49 habitantes, 6 son localidades de entre 50 y 99 habitantes, de entre 100 y 499 habitantes existen 22 localidades, de entre 500 y 999 habitantes son 6 localidades, una de entre 1000 y 1999 y por último una localidad de entre 2500 y 4999 habitantes.

Como ya hemos establecido en el capítulo anterior, la población de Almoloya de Alquisiras asciende a 14,196 habitantes, de los cuales 42 habitan en comunidades de menos de 50 habitantes, 536 en localidades de entre 50 y 99 habitantes, 5873 moran en comunidades de entre 100 y 499 habitantes, 3506 en localidades de entre 500 y 999 habitantes, 1539 personas habitan en comunidades de entre 1000 y 1999 habitantes y por último son 2700 los individuos que residen en una comunidad de entre 2500 y 4999 habitantes. Esto nos habla de que Almoloya de Alquisiras es un municipio netamente rural, pues del total de sus habitantes 11,496 viven en comunidades de menos de 2,500 personas; solamente la cabecera municipal se considera como una población urbana, al superar los 2,500 habitantes.

6.1.1 ACTIVIDAD ECONÓMICA.

La principal actividad económica del municipio es la agricultura; la mayor parte de la población desarrolla la agricultura de subsistencia, sembrando principalmente maíz, aunque existen otros cultivos como el chícharo y la flor en poca escala. Otro cultivo importante es el aguacate, ya que Almoloya de Alquisiras pertenece a la famosa franja aguacatera del país. Otras actividades secundarias por su importancia son la ganadería, la minería, la industria de la transformación y el comercio. (Roa, 1999)

6.1.2 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

El ayuntamiento de Almoloya de Alquisiras se integra por el presidente municipal, un síndico y diez regidores; son auxiliados por un secretario, un tesorero y un juez municipal; un contralor, un jefe de obras y personal de los diversos servicios. (Roa, 1999)

Cuadro No. 17 Integración del Ayuntamiento de Almoloya de Alquisiras

COMISIÓN	RESPONSABLE
Gobernación, Planeación y Seguridad Pública	Presidente Municipal
Hacienda Municipal	Síndico
Fomento Agropecuario y Forestal	1er. Regidor
Cultura, Educación Pública, Deporte y Recreación	2o. Regidor
Obras Públicas y Desarrollo Urbano	3er. Regidor
Salud y Empleo	4o. Regidor
Parques, Jardines y Panteones	5o. Regidor
Agua, Drenaje y Alcantarillado	6o. Regidor
Ecología y Mercados	7o. Regidor
Alumbrado Público	8o. Regidor
Limpia, Prevención y Restauración del Medio Ambiente	9o. Regidor
Turismo y Población	10o. Regidor

6.1.3 INDICADORES FINANCIEROS DE ALMOLOYA DE ALQUISIRAS.

6.1.3.1 INDICADOR INGRESO PROPIO-INGRESO TOTAL.

La relación entre el ingreso propio y el ingreso total, muestra la capacidad del municipio de explotar sus fuentes de ingresos propios; además de mostrar el grado de autonomía fiscal que tienen con relación a los ámbitos estatal y federal. Además este indicador nos muestra que tan fortalecidos se encuentran los ingresos propios del municipio, y si este ámbito de gobierno tiene la capacidad de hacerse allegar en buena medida los ingresos que requiere para solventar los

gastos presupuestales para un año, sin tener que recurrir al financiamiento, o ser en extremo dependiente de las transferencias que le hacen la federación y el estado.

Considerando lo anterior, observamos que Almoloya de Alquisiras ha mostrado una gran incapacidad para explotar sus fuentes de ingreso propio (impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras), ya que a través de estos conceptos el municipio se allega únicamente del 4.02% del total de sus ingresos. Esta situación demuestra la vulnerabilidad del municipio, pues lo hace altamente dependiente de la federación y del estado; y si consideramos que las transferencias de recursos federales y estatales se encuentran sujetas a los ciclos económicos y a decisiones políticas, el municipio no tendría la capacidad de afrontar con sus propios recursos las dificultades que una disminución en el flujo de recursos federales y estatales implicarían en el corto y mediano plazo. Además de que esta situación muestra, falta de capacidad para implementar estrategias que permitan aumentar la base tributaria del municipio.

6.1.3.2 INDICADOR INGRESO PROPIO-GASTO TOTAL.

La relación existente entre el ingreso propio de los municipios y su gasto total, demuestra la capacidad del ámbito municipal de explotar sus fuentes de ingreso propio y aplicarlas al gasto del municipio; además se puede medir en cierta forma la autonomía e incluso la discrecionalidad con que se ejercen los ingresos.

Retomando lo expuesto en el párrafo anterior, la situación es problemática en el municipio, ya que de los egresos que realiza, únicamente el 4.02% de ellos son cubiertos con el ingreso propio; es decir 95.98% de los egresos del municipio corren por cuenta, principalmente, de las participaciones federales y las aportaciones federales y estatales; por lo que al igual que con el indicador anterior, en caso de alguna contingencia, y que los ingresos externos que recibe el municipio disminuyeran drásticamente, éste no tendría la solvencia para brindar los servicios públicos y realizar las funciones que le corresponden por ley.

El problema del ingreso propio y su relación con el gasto total es de tal magnitud, que el primero no sería suficiente para cubrir siquiera el gasto corriente del municipio, lo que demuestra que de no ser por los ingresos externos, la administración pública de Almoloya de Alquisiras, estaría paralizada.

6.1.3.3 INDICADOR GASTO CORRIENTE- GASTO TOTAL.

La relación entre el gasto corriente y el gasto total es fundamental, ya que dicho indicador se encarga de señalar la importancia de los costos administrativos en la estructura total de los recursos que el municipio ejercerá en un año fiscal. Lo deseable en este caso es que la relación entre gasto corriente y gasto total sea el menor posible, ya que un porcentaje elevado, denota que la administración municipal es ineficaz, ineficiente, que se encuentra altamente burocratizada, que no cuenta con herramientas administrativas que hagan eficiente la función del aparato gubernamental y que es una administración que no cuenta con los recursos tecnológicos suficientes para satisfacer las necesidades de la población. Además de que a mayor gasto corriente, es muy probable que sea menor el gasto de inversión, siendo este último el único gasto que realiza el municipio que genera desarrollo económico y social.

En el caso de Almoloya de Alquisiras, la relación entre el gasto administrativo y el gasto total es bastante alta, pues alcanza un porcentaje de 41.28%; es decir un poco más de dos quintas partes del gasto en el municipio se canaliza a salarios, materiales y suministros, servicios personales y adquisición de bienes muebles e inmuebles, siendo este el gasto más importante que efectúa el municipio. Además habría que añadir que el rubro de gasto corriente, fue el único que presentó un incremento real (13.91%) en materia de egresos, en los tres años que se analizaron. Esta situación podría significar que la administración de Almoloya de Alquisiras es ineficaz, ineficiente, burocratizada, sin tecnología y extremadamente obsesa para las necesidades del municipio.

6.1.3.4 INDICADOR GASTO DE INVERSIÓN- GASTO TOTAL.

La relación entre la inversión y el gasto total, indica la capacidad de inversión del municipio una vez que se han cubierto sus necesidades administrativas. Además este indicador nos demuestra que tan importante es para la administración municipal el desarrollo de la comunidad, pues el gasto de inversión es la única erogación que realiza el gobierno que puede generar desarrollo económico y social.

Considerando lo anterior, se observa que la mayor preocupación de la administración municipal en el ejercicio de sus gastos, es el gasto administrativo, dejando en un lugar secundario el gasto de inversión, pues éste último representa en promedio un 21.79% del total de los egresos del municipio en el periodo estimado. Habría que añadir que así como el gasto administrativo aumentó en términos reales en los 3 años analizados, el gasto de inversión decreció en un

60.68% en el mismo periodo, lo que significa que el desarrollo de infraestructura municipal no es prioridad.

6.1.3.5 INDICADOR DEUDA PÚBLICA - INGRESO TOTAL.

La importancia de este indicador radica en que dicha relación muestra la importancia de la deuda en la estructura del ingreso municipal. Cabe destacar que Almoloya de Alquisiras se ha hecho de ingresos, sin tener que recurrir en mayor grado al financiamiento, ya que en el periodo analizado un 2.40% de los ingresos provenían de la deuda pública, aunque habría que remarcar, que dicha cifra representa a su vez el 59.63% de los ingresos propios del municipio, cifra que si ya es bastante alarmante.

6.1.3.6 INDICADOR DEUDA PÚBLICA-GASTO TOTAL.

La importancia de este indicador radica, en que esta relación nos muestra la importancia de la deuda en la estructura del gasto municipal, y como éste es ejercido. Al respecto habría que establecer que los recursos obtenidos por financiamiento y que se destinan al ejercicio de gastos, representan un porcentaje muy bajo, a penas del 2.40%. Habría que añadir, que como egreso, el pago de la deuda pública del municipio, representa un 2.70% del total de las erogaciones, lo que significa que en términos reales, se gasto más por concepto de deuda, que lo que se ingreso por el mismo concepto, lo que representa que administraciones anteriores no habían cumplido con su servicio de deuda.

6.1.4 EL FENÓMENO MIGRATORIO EN ALMOLOYA DE ALQUISIRAS.

Ya hemos observado en el capítulo anterior la importancia de la migración en el municipio de Almoloya de Alquisiras, pues según los datos oficiales proporcionados por INEGI, dicha delimitación presenta la cuarta intensidad migratoria más alta entre los municipios mexiquenses, lo que ya es representativo de la importancia del fenómeno en el lugar.

Considerando lo expuesto anteriormente, se creyó importante conocer el punto de vista del ejecutivo municipal al respecto, por lo que se entrevistó al Licenciado Juvenal Cruz Roa Sánchez, presidente municipal de Almoloya de Alquisiras durante la administración 2003-2006. La entrevista considera 5 puntos fundamentales del tema: diagnostico del problema; el conocimiento de programas estatales y federales; la implementación del programa 3x1 y acciones del municipio en el tema; información a los migrantes de programas dirigidos a ellos; y propuestas del presidente municipal sobre el tema.

Sobre el primer tópico, el Lic. Roa Sánchez nos explicó que el fenómeno migratorio no era un hecho exclusivo de Almoloya de Alquisiras, sino más bien era una cuestión de índole nacional, y que su reproducción era resultado de la falta de empleo. Partiendo de dicha premisa, el presidente municipal, nos expresó que de acuerdo con el INEGI, la población del municipio era de 15,500 habitantes, pero dicha cifra se elevaría entre 2,000 y 2,500 personas si se considerase a los oriundos radicados en los Estados Unidos; dicha cantidad de personas se ubicaban particularmente en los estados de California y Pennsylvania.

Además nos comentó, que el hecho de emigrar, hacia de estas personas más participativas, es decir están en disposición de trabajar más estrechamente con el ámbito gubernamental en el desarrollo de obras que beneficien a su comunidad; también nos expresó que dicha actitud es el resultado de la confianza generada por el trabajo que hasta el momento se había desarrollado; el interés de participar de los migrantes, también se da en esferas políticas y sociales, pues adquieren otra percepción y otra visión de las cosas.

Sobre el segundo tópico de la entrevista, conocimiento de programas federales y estatales, nos refirió que en el caso del ámbito federal, tenía el conocimiento del programa 3x1 para migrantes, el cual es aplicado por la SEDESOL y en el que por cada peso o dólar aportado por los migrantes, el gobierno federal aporta uno, el estatal otro y el municipal uno más, de ahí el nombre; dicho programa se aplicó en Almoloya de Alquisiras, previa conformación de un comité de migrantes en Los Ángeles, California, el cual envió sus aportaciones, que se destinaron principalmente al encementado de calles.

Respecto al conocimiento de programas del ámbito estatal, el Lic. Roa Sánchez nos explicó que tenía conocimiento de una Dirección de Migrantes, que brindaba apoyo en el caso del fallecimiento de alguna persona en los Estados Unidos; dicho apoyo constaba de realizar el trámite necesario para el transporte del cadáver, costear los gastos que dicho traslado conlleva y apoyar económicamente a la familia afectada. Además a través de dicha dirección, se facilitó la formación de clubs de migrantes.

Tomando en cuenta, que existía la referencia de programas de atención a migrantes del orden federal y estatal, se le preguntó al edil municipal, con que dependencias se había coordinado para atender a los migrantes del municipio, y nos comentó que su administración coadyuvó

esfuerzos con la SEDESOL y con la Secretaría General de Gobierno, con la primera para el programa 3x1, y con la segunda para la creación de clubs de migrantes.

Ya que se nos había presentado un diagnóstico del problema en el municipio y se nos había explicado cual era el conocimiento del ejecutivo municipal respecto a los programas de atención a migrantes, se le cuestionó cuáles son las acciones desarrolladas por el municipio en el rubro, ante dicho cuestionamiento, nos comentó que como municipio, los recursos que recibe del ramo 33 (12 millones) y de las participaciones estatales (11 millones), los ha aplicado en el desarrollo de obras y en la creación de empleos en el municipio, sin embargo dichas acciones no son suficientes para retener a la población, pues los diferenciales salariales hacen que las personas sigan emigrando, por lo que se requiere una política nacional que abata dichas condiciones, y en definitiva desde el ámbito municipal es difícil hacer algo al respecto.

Hay que puntualizar que las cifras expuestas por el edil municipal distan mucho de ser ciertas, pues como ya hemos visto anteriormente, a precios corrientes la cantidad de recursos es significativamente superior en los rubros que el Lic. Roa Sánchez mencionó.

Se le cuestionó sobre la existencia de alguna dirección encargada de administrar los programas de atención a migrantes en el municipio, y nos respondió que existía una persona responsable de manejar los programas de desarrollo social y que se encuentra en contacto permanente con la ciudadanía.

Considerando que la implementación del programa 3x1 para migrantes fue el que mayor impacto tuvo en el municipio, se le pregunto al Lic. Roa Sánchez cuál fue la oferta de dicho programa durante su gestión; el edil nos respondió que la aplicación del programa 3x1 giró en torno al desarrollo de obra pública (encementado de calles, drenaje y cercos perimetrales de panteones); nos expuso además que si bien es un programa federal, el municipio tiene la pesada tarea de motivar a los migrantes a participar en el programa, es decir el gobierno municipal es el encargado de convencer a los migrantes para poder ejecutar el programa; y es precisamente la participación del migrante el criterio por el cual se selecciona a una comunidad como viable para la aplicación del recurso, sin considerar las necesidades o carencias de la misma. Además nos refirió que la falta de recursos por parte de los migrantes fue el principal obstáculo para la implementación del programa 3x1.

Hay que destacar que la implementación de este programa benefició a aproximadamente 6,000 habitantes del municipio, principalmente de la comunidad de San Antonio Pachuquilla; dicha comunidad es la que presenta con mayor intensidad el fenómeno migratorio en el municipio, pero a la vez fue también la comunidad a la que se le prestó mayor atención durante la administración 2003-2006.

La implementación del programa 3x1 supuso un impacto en la población del municipio, que se refleja, principalmente, en la generación de confianza entre los migrantes, pues observan que los tres ámbitos de gobierno pueden unir esfuerzos para desarrollar obras de beneficio a la comunidad.

Al cuestionarlo sobre los indicadores para evaluar la pertinencia de los programas de atención al migrante aplicados en el municipio, nos respondió que su evaluación había sido su elección como diputado local, pues en dicha elección la gente con su voto calificó su trabajo.

Por la respuesta que nos dio se le volvió a inquirir si alguna institución realizó alguna evaluación de las obras realizadas con el programa 3x1, a lo que respondió que dichas evaluaciones se justifican con las auditorías, y además con el comité de obras, conformado por tres integrantes, quienes se encargan de firmar las actas de terminación de obra, con lo que se considera que se aplicó bien el recurso.

Ya que había explicado todo lo relacionado con los programas federales y estatales, se le cuestionó cómo los catalogaría, si cómo una política pública o una gubernamental; nos respondió que los catalogaría como política pública, pues beneficia a los habitantes, pero el exceso de trámites inhibe a las autoridades locales a gestionar la aplicación de dichos programas; además la implementación de los programas tiene mucho que ver con la ideología de cada presidente municipal, pues en algunos municipios no se aplican programas por considerarlos de otros partidos.

Respecto al cuarto punto, se le cuestionó a través de qué medios se difundieron entre la comunidad los programas de atención a migrantes, y al respecto nos mencionó que para tal fin se trabajó con una unidad de perifoneo, que circulaba por las comunidades y en la cabecera municipal, además se empleaba un periódico regional como herramienta de difusión.

Siguiendo en la tónica de la información a la población, se le cuestionó si su administración había brindado pláticas a los niños y jóvenes en edad escolar, sobre los riesgos que representa el ir a los Estados Unidos, y el ejecutivo municipal nos refirió que se trata de concientizar a la juventud sobre ello, pero las redes sociales desarrolladas y la "facilidad" de acceder al mercado laboral estadounidense, impide que dichas acciones rindan frutos. Así que aunque se concientice a los jóvenes, terminan por partir a la Unión Americana, pues la forma de vivir allá les va a permitir incluso ahorrar dinero para posteriormente invertirlo en el municipio.

Por último, al solicitarle nos expresara sus propuestas para tratar de disminuir este fenómeno en su municipio, nos explico que sólo a través de la generación de empleos se puede arraigar a la población, para lo que se requiere cambiar la política económica a nivel nacional y aumentar el presupuesto para los gobiernos locales.

6.2 LUVIANOS

Municipio ubicado al suroeste de la entidad, su nombre se deriva de una etapa histórica de esta demarcación, el virreinato, ya que en una parte de ese periodo histórico, el encomendero que tenía bajo su cargo esta porción de terreno llevaba precisamente el apellido Luvianos.

Las colindancias del municipio son las siguientes: al norte con los municipios de Oztoloapan y Zacazonapan así como con el estado de Michoacán, al sureste con el municipio de Tejupilco y al sur con el municipio de Amatepec y el estado de Michoacán.

Mapa No. 6. Luvianos.



6.2.1 SITUACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DEL MUNICIPIO

Luvianos abarca una superficie de 702.129 Km², lo que representa el 3.12% del territorio estatal, está constituido por 134 localidades, divididas de la siguiente manera: 50 de entre 1 y

49 habitantes, 23 que tienen entre 50 y 99 habitantes, 54 que poseen entre 100 y 499 habitantes, 5 que tienen entre 500 y 999 pobladores, una localidad que posee entre 1000 y 1999 habitantes y por último una que se ubica entre los 5,000 y los 9,999 habitantes.

Según el Censo de Población 2005 el municipio cuenta con una población de 28,213 habitantes, distribuidos de la siguiente manera: 1,342 personas moran en poblaciones de menos de 50 habitantes, 1,595 individuos viven en localidades de entre 50 y 99 habitantes, 12,601 pobladores habitan comunidades de entre 100 y 499 habitantes, 3,529 se ubican en poblaciones de entre 500 y 999 pobladores, 1000 son las personas que habitan comunidades de entre 1000 y 1999 habitantes y por último 8,146 individuos moran en comunidades de entre 5,000 y 9,999 habitantes. Al igual que Almoloya de Alquisiras, Luvianos es un municipio eminentemente rural puesto que poco más del 71% de los pobladores de esta delimitación habitan comunidades de menos de 2,500 habitantes, y sólo se considera como una población urbana a Villa Luvianos, que es la cabecera municipal.

Considerando la superficie del municipio y el total de sus habitantes observaremos que su densidad poblacional es de 40 hab./ km². De su población total, un 48.25% son hombres y un 51.75% son mujeres, de donde se desprende que Luvianos presenta una relación de poco más de 93 hombres por cada 100 mujeres.

Por cuanto hace a la conformación de los grupos quinquenales, se observa un comportamiento muy similar al presentado en los municipios con una alta intensidad migratoria; ya que en Luvianos, en el grupo quinquenal que va de los 10 a los 14 años, se presenta el más alto índice de masculinidad, que es de 105 hombres por cada 100 mujeres; en tanto que en el grupo quinquenal que va de los 20 a los 24 años se presenta el punto más bajo (69 por cada 100).

En Luvianos la presencia de hogares comandados por una mujer asciende a 22.74%, en tanto que el porcentaje de población que vive en hogares con esta característica es de 18.98%; ambos indicadores se encuentran por encima del promedio estatal.

Por lo que hace a la distribución de los tres grandes grupos de edad, en Luvianos se presenta de la siguiente manera: un 40.38% de la población se encuentra entre los 0 y los 14 años, lo que ubica al municipio, a nivel estatal, con la quinta proporción más alta de infantes respecto a su población total; por lo que respecta a la población en edad de trabajar, un 46.78% de la

población se ubica entre los 15 y los 59 años, cabe destacar que entre los municipios mexiquenses, Luvianos presenta el más bajo porcentaje de población económicamente activa; por último el grupo de edad de 60 y más años representa el 9.91% de la población, lo que ubica al municipio como el sexto porcentaje más alto de adultos mayores del total de su población.

De los datos presentados en el párrafo anterior se desprende lo siguiente: la dependencia infantil en Luvianos es de poco más de 86, siendo la segunda más alta en el estado de México; la dependencia senil en el municipio es de poco más de 21, siendo la quinta más alta entre los municipios mexiquenses. Por último, la relación hombres-mujeres entre la PEA en Luvianos es de 85.14, cifra que se encuentra sensiblemente por debajo del promedio estatal de 92.45.

Gráfica No. 21. Pirámide poblacional Luvianos 2005.



FUENTE: Elaboración propia, con datos de INEGI.

En cuanto al promedio de hijos nacidos vivos, con 3.74 hijos por mujer, Luvianos ocupa el tercer promedio más alto en la entidad, sólo superado por Tlatlaya y Donato Guerra. Al igual que en los municipios con alta intensidad migratoria, la población entre el 2000 y el 2005 disminuyó, ya que según los datos de INEGI el municipio contaba en el 2000 con 29,950 habitantes, es decir la población reportada en el II Censo de Población 2005 representaba el 94.20% de la población de Luvianos en el 2000.

Por lo que hace a los niveles de educación en Luvianos, los datos arrojados por el II Censo de Población son los siguientes: un 3.93% de los niños de entre los 6 y los 11 años no asisten a la escuela; al considerar a los niños de entre 6 y los 14 años, resulta que un 7.78% de los infantes en este rango de edad no asiste a la escuela. Al considerar a la población de entre 15 y 24 años (aquella que asistiría al nivel medio superior y superior) el porcentaje de jóvenes de este rango de edad que asiste a la escuela es de 27.94%; por otro lado un 24.61% de la población que

tiene 15 años o más es analfabeta, este porcentaje es el tercero más alto en el estado de México, y sólo es superado por Sultepec y Tlatlaya. Por último el grado promedio de escolaridad en Luvianos es de 5.03 años, siendo el cuarto promedio más bajo de todos los municipios del estado de México; el grado promedio de escolaridad entre los hombres de esta delimitación es de 5.13 años, y entre las mujeres es de 4.94 años. Es evidente que los índices educativos de Luvianos no son los mejores, que presenta bastantes rezagos y que sin duda es una materia pendiente.

Otro aspecto que contemplamos, es la derechohabiencia a los servicios de salud, con las cifras reportadas por INEGI obtenemos que la relación derechohabientes-no derechohabientes es de 61.30, es decir por cada 61 derechohabientes hay 100 que no lo son, esta situación si bien no es ideal, tampoco es tan apremiante como la que presentan otros municipios del estado de México.

Al considerar los servicios públicos prestados por el municipio, el escenario es el siguiente: sólo un 51.45% de las viviendas cuentan con agua entubada, lo que ubica al municipio con la quinta cobertura más baja entre los municipios mexiquenses; en cuanto a la prestación del servicio de drenaje y alcantarillado, la cobertura alcanza a un 62.94% de las viviendas del municipio; por lo que hace a la disponibilidad de energía eléctrica, un 91.63% de las viviendas cuentan con dicho servicio. A considerar agua entubada, drenaje y electricidad en su conjunto, sólo un 43.91% de las viviendas de Luvianos disponen de los tres servicios.

Por lo que hace a la disponibilidad de bienes, la situación en Luvianos es la siguiente: la televisión, es uno de los aparatos menos necesarios pero más utilizados, ya que un 73.89% de las viviendas disponen de dicho bien; mientras que por otro lado, el refrigerador que es más útil para los habitantes por las condiciones climáticas del municipio, sólo se encuentra disponible en el 62.06% de las viviendas; por último de todas las viviendas que hay en Luvianos, solo un 4.20% dispone de al menos una computadora.

6.2.2 INDICADORES FINANCIEROS DE LUVIANOS

6.2.2.1 INDICADOR INGRESO PROPIO-INGRESO TOTAL

En Luvianos, el comportamiento de sus finanzas públicas no dista mucho del de los otros municipios considerados en este capítulo; en el caso de la relación entre el ingreso propio y el ingreso total, el porcentaje que se deriva es el más bajo de los 4 municipios considerados, ya

que sólo un 3.66% del ingreso del municipio proviene de la hacienda municipal, dicho porcentaje es paupérrimo, pues demuestra la extrema dependencia del municipio de las participaciones y aportaciones federales y estatales, que representan el 82.14% del ingreso del municipio, durante el periodo analizado. De los 5 rubros que componen el ingreso propio, fue el de derechos, el que significo el mayor ingreso para el municipio, pues represento casi el 44% de los ingresos propios.

6.2.2.2 *INDICADOR INGRESO PROPIO-GASTO TOTAL*

Al igual que en el indicador anterior, la relación entre ingreso propio y gasto total en Luvianos es la más baja de los municipios analizados, pues sólo un 3.66% de los egresos son cubiertos por el ingreso propio del municipio lo que es considerablemente bajo, ya que con el ingreso propio de Luvianos se cubriría únicamente el 7.20% del gasto corriente del municipio; y si consideramos al gasto de inversión, con los ingresos propios se cubriría un 8.81% de dichos egresos; estas cifras muestran la vulnerabilidad de las finanzas públicas de Luvianos, al demostrar que la hacienda pública del municipio no cuenta con las técnicas administrativas, ni con las herramientas tecnológicas para incrementar su base tributaria y disminuir progresivamente la extrema dependencia que tiene de los ingresos externos, los cuales en caso de disminuir drásticamente, pondrían en serios aprietos a la administración municipal.

6.2.2.3 *INDICADOR GASTO CORRIENTE- GASTO TOTAL*

La relación entre el gasto administrativo y el total de los egresos del municipio, fue de 50.87%, es decir poco más de la mitad de lo que egresa el municipio, se destina a salarios, materiales y suministros, servicios personales y adquisición de bienes muebles e inmuebles, egresos que no generan desarrollo. Pese a que el gasto corriente es el egreso más grande del municipio, también es preciso señalar que entre 2003 y 2005 presento un crecimiento real de -0.84%, siendo el único municipio de los 4 analizados que presenta dicha característica, y además, para el 2005, el gasto administrativo representaba un 41.77% del gasto total, mientras que el gasto de inversión significó el 51.75% del mismo, es decir al menos en el ejercicio fiscal 2005, el gasto de inversión fue superior al gasto administrativo.

6.2.2.4 *INDICADOR GASTO DE INVERSIÓN- GASTO TOTAL*

De los 4 municipios considerados en este capítulo, Luvianos presenta la relación entre gasto de inversión y gasto total más alentadora, ya que durante el periodo analizado, un 41.53% del total de los egresos se canalizó a la obra pública y el fomento al desarrollo, cifra bastante

considerable, comparándola incluso con lo realizado en la entidad o la federación misma. Otro punto a considerar, es que entre el 2003 y el 2005 el gasto de inversión experimentó un crecimiento real de 73.83%, y como se comentaba en el indicador anterior, en el 2005 el gasto de inversión superó al gasto administrativo, situación bastante alentadora, y que corrobora la hipótesis, que a mayor gasto administrativo, menor gasto de inversión y viceversa.

6.2.2.5 INDICADOR DEUDA PÚBLICA - INGRESO TOTAL

Considerando que este indicador nos muestra la importancia de la deuda pública en la conformación del ingreso municipal, se observa que un 13.13% de los ingresos de Luvianos provienen del endeudamiento; considerando que la hacienda municipal sólo genera el 3.66% de los ingresos, el porcentaje de deuda pública cobra mayor relevancia pues nos muestra que para la administración municipal es preferible endeudarse, que incrementar su base impositiva, aunque los riesgos que esta estrategia conlleva sean muy altos a mediano y largo plazo. Otro punto a analizar, es que durante el periodo comprendido en este análisis, los ingresos por financiamiento aumentaron en un 25.03%, porcentaje muy elevado, más si consideramos que sólo se analizan 3 años, y que los ingresos propios del municipio no presentan la misma tendencia.

6.2.2.5 INDICADOR DEUDA PÚBLICA-GASTO TOTAL

Por último habrá que señalar, que del total de egresos del municipio, un 13.13% de ellos se realizan con los ingresos obtenidos por concepto de deuda; dicho porcentaje no parece muy elevado, pero si consideramos que sólo un 3.66% de los gastos se cubren con los ingresos propios, es decir los ingresos propios sólo cubren un 27.87% de lo que representa la deuda pública en el gasto total; esto significa indudablemente unas finanzas públicas municipales bastante desequilibradas.

Por si fuera poco, se observa que la deuda pública como ingreso representa un 13.13% del total de éstos, sin embargo, en el rubro de egresos, el pago del servicio de deuda sólo representa un 0.09% del gasto total, lo que significa, que Luvianos no está cumpliendo con la deuda contraída, lo que a mediano y largo plazo representa un potencial peligro.

6.2.3 EL FENÓMENO MIGRATORIO EN LUVIANOS.

En Luvianos el fenómeno migratorio se presenta con una intensidad considerable, pues su tradición migratoria ya es añeja, y se ha convertido en un estilo de vida; la migración se ha

arraigado tanto en la población de Luvianos, que ya hemos demostrado el impacto demográfico que ésta ha tenido en la delimitación. Por tal motivo nos dimos a la tarea de entrevistar al noveno regidor de la administración 2003-2006 de Luvianos, para conocer el punto de vista de la autoridad municipal en el tema. Al igual que en el caso de Almoloya de Alquisiras, se manejaron tópicos en particular durante la entrevista, como son diagnóstico del problema, conocimiento de los programas federales y estatales de atención al migrante y su familia; información a los migrantes sobre programas; y por último las propuestas de solución al tema.

Por principio de cuentas habría que establecer que la persona que nos brindó la entrevista no cumplía una función específica de atención a los migrantes; en la presidencia municipal nos remitieron con él por que en algún momento durante la administración 2003-2006 de Luvianos, se le comisionó a una reunión convocada por el gobernador Enrique Peña Nieto, relacionada con el programa Bienvenido Paisano Mexiquense, pero en realidad no tenía una función específica en el tema.

Ponderando lo anterior, en primer término nos presentó su diagnóstico, según el cual el índice de migración en Luvianos es muy alto, al grado de conformar comunidades hermanas en los Estados Unidos, particularmente en Texas. Entre las razones que el entrevistado identificaba como principales para que la gente del municipio emigrara consideraba la tradición migratoria del municipio y como el emigrar se había vuelto una costumbre en la localidad; el desarrollo de redes familiares en los Estados Unidos que facilitan el viaje al vecino país del norte; la falta de empleos, lo que ocasiona que según nuestro entrevistado un 50% de los jóvenes del municipio partan a la Unión Americana en busca de mejores oportunidades.

Bajo esta tesitura se le cuestionó a nuestro entrevistado cuáles son los problemas colaterales que enfrentaba el municipio derivado de la migración y nos respondió lo siguiente: *"Es definitivo, la desintegración familiar en primer lugar, hay chamaquillos que desde la secundaria se van y duran 10 o 15 años para venir y algunos ya ni vienen... los cambios de costumbres también porque ya los chavitos que tú te fuiste con ellos chiquillos ya los traes jóvenes aquí, ya no quieren comer, se enferman con la comida, se enferman con el agua, ya traen el arete, arrastrando los pantalones, ya saben fumar mota porque allá en la primaria ya aprenden a fumar mota..."* (Noveno Regidor de Luvianos, administración 2003-2006, Luvianos, 15 de julio de 2006)

Una de las cuestiones muy rescatables de lo comentado por nuestro entrevistado tiene que ver con su posición respecto a las costumbres de tipo laboral que adopta el migrante en los Estados Unidos, al mencionarnos que allá a diferencia de lo que pasa en su municipio, el migrante entiende que debe laborar mínimo 8 horas diarias, que tiene que lavar platos y/o excusados, siendo actividades que en sus casas no realizaban, y este cambio de actitud para el trabajo, se relaciona con la predisposición del migrante de que va a hacer lo que le pidan, además de que el realizar dichas actividades se retribuye con dólares, y que por lavar platos una hora, va a ganar lo que en Luvianos obtendría en un día, o a veces en más tiempo.

Una vez que había expuesto su diagnóstico, se le interrogó sobre el conocimiento que tenía de los programas federales de atención a migrantes, y al igual que en Almoloya de Alquisiras, solamente tenía conocimiento del 3x1; nuestro entrevistado consideraba que era un programa que podía funcionar, pero que en Luvianos no se había aplicado, y achacaba dicha situación a la falta de interés de las dependencias gubernamentales para aplicarlo, ya que en el caso de Luvianos, la operación del programa sería difícil, por la labor que requería (trabajar en las comunidades, identificar a los migrantes y organizarlos); aunado a lo anterior consideraba que para el gobierno federal no era un programa rentable, pues tenía que hacer triplicar el recurso mandado por los migrantes, por lo que desde dicho ámbito no se le daba realce al programa.

Hay que destacar que lo expresado por nuestro entrevistado demuestra el desconocimiento casi total de la operación del programa, pues como ya se ha establecido en capítulos precedentes, por cada dólar aportado por los migrantes, el ámbito federal aporta uno, el estatal otro y el municipal uno más, de ahí el nombre del programa, y según lo expuesto por el 9no regidor de Luvianos, sólo el ámbito federal tenía que aportar para la implementación de dicho programa.

En lo tocante a los programas estatales, lo mencionado por nuestro entrevistado es muy interesante, y se relaciona con el programa Bienvenido Paisano Mexiquense, ya que pese a que consideraba apropiada la idea de realizar operativos de vigilancia, cuestionaba su efectividad, pues según sus comentarios, en el norte de la entidad (Atzacmulco, Aculco) migrantes que retornaban a Luvianos habían sido asesinados, pese a la vigilancia implementada.

Pese a que se nos refirió el conocimiento de dos programas de atención a migrantes del orden federal y estatal, en Luvianos no se operaba ningún programa ya fuese de cualquiera de los dos ordenes de gobierno; en este sentido los únicos apoyos que recibían los migrantes de Luvianos, eran prestados por la iniciativa privada, las cuales facilitaban el traslado de personas y de objetos entre el municipio y los Estados Unidos.

Por lo que hace a los apoyos del municipio a los migrantes y sus familias, éstos consistían básicamente en gestionar visas, o brindar los documentos necesarios para realizar dicho trámite, además de proporcionar ayuda en ciertas diligencias específicas. Cabe destacar que se nos explicó que a las familias no se les presta algún tipo de apoyo, pues el emigrar es una decisión individual, y para tomarla el migrante ya consideró las respectivas precauciones con su familia. Además nos mencionó que el apoyo organizado de los migrantes hacia su comunidad ha sido por iniciativa propia, independiente de cualquier autoridad.

El escaso interés mostrado por el municipio para atender a los migrantes era por falta de voluntad política de los diversos ámbitos de gobierno para atender el tema, aunado a una deficiencia en la normatividad, la cual no permite disponer de algún recurso para echar a andar un programa en este rubro; además nos expresó que la falta de interés de las autoridades en el tema es inconcebible, pues son los migrantes, con los recursos que mandan a sus familias, los que están propiciando el desarrollo social en el municipio, por lo que nos expresó que: *"...debería ser propuesta en el congreso de la unión, para que desde allá se descuelgue y que en cabildo se pueda decir; nos llegaron 15 millones del ramo 33, cómo vez si le metemos un millón por año a un programita de organizándonos con el migrante, empezando a hacer un censo de los migrantes que ya tenemos establecidos por allá, de cada comunidad, de cada delegación, después de tener capturado ese censo, ahora si vamos a aplicar un programa..."* (Noveno Regidor de Luvianos, administración 2003-2006, Luvianos, 15 de julio de 2006)

En cuanto a la información proporcionada a los migrantes, se le cuestionó si se entablaban platicas con los jóvenes en edad escolar para informales de los riesgos que conlleva el tratar cruzar la frontera, y su respuesta fue la siguiente: *"No, no, no, no creo eso no se hace, eso es (emigrar) una cosa de honor, los chavos cuando salen de la secundaria ya tienen la idea de ir para allá y ya hay muchos jóvenes que se vienen a vacacionar aquí y se llevan a los primos, que te ayudo, te ayudo y para los chavos se les prende más la chispa de irse a Estados Unidos*

que de seguir estudiando.” (Noveno Regidor de Luvianos, administración 2003-2006, Luvianos, 15 de julio de 2006)

En materia de coordinación del municipio con los migrantes, le preguntamos si durante su administración se había procurado la formación, o si en su caso, ya existía algún club de migrantes del municipio, y su respuesta fue que no existía ninguna asociación de este tipo.

Ya por último le pregunto qué acciones implementaría para atender a los migrantes y sus familias, y nos expresó lo siguiente: *“Presentar un proyecto para que el gobierno me autorizara a poner una oficina, para poner una persona capacitada, para ubicar a toda la población migrante y hacer un censo y empezar a aplicar programas e identificar problemas para que esa gente sepa que apoyos le podemos dar nosotros como autoridades municipales, aunque es muy difícil porque la gente siempre hace las cosas a cambio de algo.”* (Noveno Regidor de Luvianos, administración 2003-2006, Luvianos, 15 de julio de 2006)

Otra de sus propuestas era que se implementaran mecanismos de cooperación con las empresas dedicadas al envío de dinero a México, para que el costo por dicho servicio disminuyera y de esa manera se apoyase la economía de las familias dependientes de algún migrante internacional.

6.3 TEJUPILCO.

Ubicado al suroeste de la entidad, su nombre se deriva del náhuatl *“Texopilco”*, compuesto de *Texopill*, dedos de los pies, *“y” Co*, *“en”*; y significa *“En los dedos de los pies”*. El municipio colinda al norte con Temascaltepec y San Simón de Guerrero, al sur con Amatepec y Sultepec, al este con San Simón de Guerrero, Texcaltitlán y Sultepec y al oeste con Luvianos.

Mapa No. 7. Tejupilco.



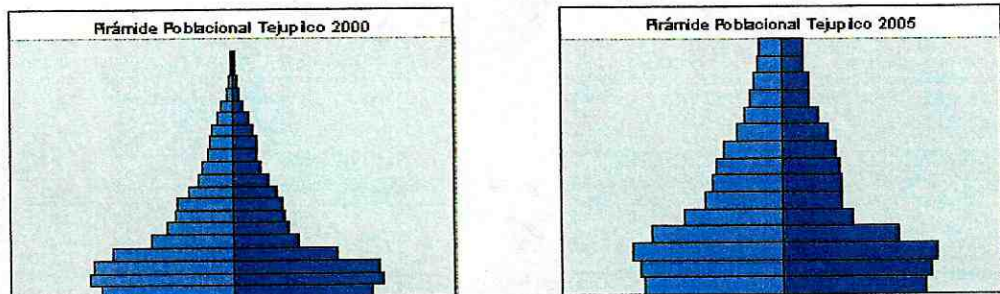
6.3.1 SITUACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DEL MUNICIPIO

Tejupilco cuenta con 625.431 Km², se conforma por 151 localidades, clasificadas de la siguiente manera: 27 son localidades de entre 1 y 49 habitantes, otras tantas que poseen entre 50 y 99 habitantes, 77 son comunidades que tienen entre 100 y 499 personas, 13 que tienen entre 500 y 999 pobladores, 4 son poblaciones que hospedan entre 1,000 y 1,999 habitantes, 2 albergan entre 2,000 y 2,499 personas y, por último una localidad en la que residen entre 20,000 y 49,999 habitantes.

Tejupilco cuenta con una población total de 62,547 habitantes, según el II Censo de Población 2005, y se encuentra distribuida de la siguiente manera: 638 personas viven en localidades de menos de 50 habitantes, 2,075 individuos habitan en comunidades de entre 50 y 99 pobladores, 18,599 pobladores moran localidades de entre 100 y 499 habitantes, 8,886 personas se ubican en localidades de entre 500 y 999 habitantes, 5,689 individuos moran en poblaciones de entre 1,000 y 1,999 habitantes, 4,619 personas habitan localidades de entre 2,000 y 2,499 pobladores y por último 22,041 sujetos residen una localidad de entre 20,000 y 49,999 habitantes. Tejupilco, es un municipio predominantemente rural, ya que un 64.8% de su población vive en comunidades de menos de 2,500 habitantes; solamente la cabecera municipal, es una localidad urbana, al contar con una población de 22,041 habitantes.

Considerando el área geográfica del municipio y su población total, la densidad poblacional de éste asciende a 100 hab./ Km². De su población total un 47.82% son hombres, y un 52.18% son mujeres; de lo anterior se desprende el índice de masculinidad del municipio que es de 91.63, es decir casi 92 hombres por cada 100 mujeres.

Gráfica No. 22. Pirámides poblacionales Tejupilco 2000 y 2005.



FUENTE: Elaboración propia con datos proporcionados por INEGI.

Al analizar la conformación de los grupos quinquenales, Tejupilco presenta una situación muy similar a la experimentada en municipios de alta intensidad migratoria, tal es así que en esta delimitación en el grupo quinquenal que va de los 0 a los 4 años se localiza la relación hombres-mujeres más alta, la cual asciende a poco más de 103 hombres por cada 100 mujeres; y el punto más bajo, se ubica en el grupo quinquenal que va de los 20 a los 24 años, conjunto poblacional en el que por cada 100 mujeres, sólo hay un poco menos de 71 hombres.

Al considerar los hogares comandados por una mujer, se observa que en el municipio un 21.44% del total de hogares presentan ésta característica; al considerar el porcentaje de personas que viven en un hogar con jefatura femenina, esta cifra es de 17.32% del total de la población.

Al analizar la conformación de los tres grandes grupos de edad en Tejupilco, observamos lo siguiente: un 38.23% de la población se ubica entre los 0 y los 14 años de edad; a la PEA (es decir el intervalo entre los 15 y los 59 años) pertenece un 49.99% de los habitantes y, por último un 9.07% de la población de Tejupilco tiene una edad igual o superior a los 60 años.

De la información del párrafo anterior, se desprenden los siguientes tres indicadores: en primer lugar la dependencia infantil, que en Tejupilco es alta al ser de 76.48; en segundo lugar tenemos a la dependencia senil, que es de 18.15, muy superior al 10.68 que presenta el estado. Por último está el índice de masculinidad entre la PEA, la cual asciende a 83.85, la cifra anterior significa que Tejupilco tiene, en nuestra entidad, la sexta más baja proporción de hombres respecto al total de su fuerza laboral.

Por cuanto hace al promedio de hijos nacidos vivos por mujer, en el municipio de Tejupilco, es de 3.29. A pesar de ello, la población total de esta delimitación decreció entre el 2000 y el 2005, ya que en el primer año citado, Tejupilco contaba con un total de 65,082 habitantes, es decir la cifra arrojada por el II Censo de Población 2005, solo representa el 96.1% de los pobladores con que contaba el municipio en el 2000.

Al analizar las cifras referentes a la educación en Tejupilco, nos encontramos con la siguiente situación: un 3.12% de la población entre 6 y 11 años no asiste a la escuela; al considerar a la población de entre 6 y 14 años, resulta que un 6.46% no recibe instrucción escolar; por lo que hace a la población en edad de cursar la educación media superior y superior (15-24 años), en

Tejupilco sólo un 32.67% asiste a la escuela; un 20% de la población de Tejupilco de 15 y más años es analfabeta, cifra muy alta, si la comparamos con el 5.31% de analfabetas que tiene el estado de México. Por último el grado promedio de escolaridad en el municipio es de 6.16 años, siendo entre los hombres de 6.4 años, y entre las mujeres de 5.96 años. Es evidente que los niveles educativos en Tejupilco son considerablemente bajos, ya que en todos los indicadores considerados el municipio se encuentra por debajo del promedio estatal.

Por cuanto hace a la prestación de servicios de seguridad social, la relación entre derechohabientes y no derechohabientes en Tejupilco es bastante baja, ya que por cada 35.93 personas que cuentan con algún servicio médico, existen 100 que no disponen de él.

En cuanto la prestación de servicios públicos en el municipio, encontramos las siguientes cifras: un 66.5% de las viviendas cuentan con agua entubada; por lo que hace a la disponibilidad en las viviendas de drenaje y alcantarillado, la cobertura en Tejupilco alcanza a un 72.29% de ellas; al considerar la dotación de energía eléctrica, un 92.74% de las viviendas en el municipio cuentan con dicho servicio. Tomando a los tres servicios en conjunto, en Tejupilco, sólo un 60.30% de las viviendas disponen de ellos, lo que representa estar por debajo de la cobertura estatal que alcanza al 83.25% de las viviendas de la entidad.

Al considerar la disponibilidad de bienes, la situación en Tejupilco es la siguiente: un 77.10% de las viviendas habitadas del municipio posee al menos un televisor; un 65.24% de las viviendas disponen de un refrigerador, porcentaje relativamente bajo considerando que las condiciones climáticas del municipio obligarían a poseer en mayor proporción dicho electrodoméstico; por último sólo un 10.47% de las viviendas en el municipio tienen al menos un equipo de cómputo.

6.3.2 ACTIVIDAD ECONÓMICA

La agricultura es la actividad más importante del municipio, predominando como principales cultivos el maíz, frijol, aguacate y durazno; respecto a la producción pecuaria, ésta es principalmente de ganado de tipo porcino, caprino, ovino y aves. (Cardoso, 1999)

La actividad comercial ocupa el segundo lugar después de la agricultura y la ganadería; en el municipio existe una gran diversidad de giros comerciales entre los que se destacan: restaurantes, misceláneas, billares, farmacias, loncherías, tiendas de ropa, consultorios, papelerías, carnicerías, tiendas de abarrotes, talleres mecánicos, recauderías, tortillerías, etc.

En cuanto a las actividades industriales que podrían constituir una alternativa de empleo en otros municipios, éstas no son una opción para Tejupilco, ya que sólo hay pequeños talleres de confección de ropa y molinos de nixtamal, pero en lo general no existen las condiciones de infraestructura y promoción que posibiliten y hagan atractiva la creación de empresas.

6.3.3 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.

Por lo que hace a la estructura administrativa del municipio, ésta se integra por la Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Dirección de Gobernación, Dirección de Contraloría Interna, Dirección de Administración Municipal, Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Dirección de Planeación, Dirección de Seguridad Pública Municipal, Comandancia de Policía, Subcomandancia de Policía y un Departamento de Agua Potable. Actualmente el gobierno municipal de Tejupilco está representado por un presidente municipal, un síndico y diez regidores. (Cardoso, 1999)

Cuadro No. 18. Integración del H. Ayuntamiento de Tejupilco

CARGO	COMISIÓN
Presidente	
Síndico	
Primer Regidor	Fomento agropecuario
Segundo Regidor	Cultura, educación pública, deportes y recreación
Tercer Regidor	Obras públicas y desarrollo Urbano
Cuarto Regidor	Alumbrado público
Quinto Regidor	Salud pública
Sexto Regidor	Proyectos productivos y mejoramiento de la vivienda rural
Séptimo Regidor	Agua drenaje y alcantarillado
Octavo Regidor	Rehabilitación de caminos
Noveno Regidor	Preservación y restauración del medio ambiente
Décimo Regidor	Mercados, rastros, parques, jardines y panteones

6.3.4 INDICADORES FINANCIEROS DE TEJUPILCO

6.3.4.1 INDICADOR INGRESO PROPIO-INGRESO TOTAL.

Tejupilco ha demostrado una incapacidad para explotar sus fuentes de ingreso propio, ya que del ingreso total del municipio sólo un 9.66% es ingreso propio; al igual que en el caso de otros municipios, esta situación hace altamente vulnerable a la demarcación, pues es

extremadamente dependiente de los recursos proporcionados por el ámbito federal y estatal, que en conjunto representan un 77.16% de los ingresos municipales.

6.3.4.2 INDICADOR INGRESO PROPIO-GASTO TOTAL.

De todos los egresos que realiza el municipio, sólo un 9.66% de ellos se llevan a cabo con los ingresos que el municipio es capaz de generar por sí mismo; es decir un 90.34% de los egresos de la delimitación se efectúan con los ingresos externos. Así que ante una situación de excepción, en donde el flujo de recursos externos dejase de fluir a Tejupilco, el municipio se vería con graves dificultades para proveer los servicios públicos y realizar las funciones que por ley le competen, ya que con el ingreso propio del municipio, a penas si se cubriría el 18.56% del gasto administrativo, dejando de lado el gasto de inversión y el gasto destinado a cubrir la deuda pública.

6.3.4.3 INDICADOR GASTO CORRIENTE-GASTO TOTAL.

En el caso de Tejupilco, la relación entre el gasto corriente y el gasto total es bastante nociva, pues el primero alcanza en promedio un 52.07% del gasto total; es decir más de la mitad de los gastos del municipio se destinan a salarios, materiales y suministros, servicios personales y adquisición de bienes muebles e inmuebles, siendo obviamente el gasto más importante que efectúa el municipio. Un punto importante en este indicador tiene que ver con el crecimiento real del gasto, que fue de -14.07%, pese a lo cual el gasto administrativo tuvo un crecimiento real de 7.8%, siendo el único egreso que creció en el periodo analizado. Se podría deducir que en cierta medida, durante los tres años que se consideran en este análisis financiero, el desarrollo del municipio fue magro, pues como ya sabemos el gasto corriente no genera desarrollo económico ni social.

6.3.4.4 INDICADOR GASTO DE INVERSIÓN- GASTO TOTAL

En Tejupilco el gasto de inversión, es un aspecto secundario en el ejercicio del gasto público municipal, ya que sólo un 28.91% de los egresos se destina a tal rubro. Además habría que añadir que el gasto de inversión representa sólo un 55.53% del gasto administrativo, y el primero, presentó un decremento del 99.41% en el periodo comprendido en este análisis financiero. Considerando lo anterior, y reiterando que el gasto de inversión es el único que genera desarrollo económico, se deduce que en el municipio, el combate a la pobreza dirigido desde el municipio mismo, se realizó en términos muy pobres, considerando las necesidades de la demarcación.

6.3.4.5 INDICADOR DEUDA PÚBLICA - INGRESO TOTAL

Ya hemos establecido la importancia de este indicador, y considerándolo podemos establecer que en el caso de Tejupilco, si bien la situación no es tan alarmante, tampoco se podría decir que es excelente, pues un 8.89% de los ingresos en el periodo analizado corresponden a financiamiento; dicha cifra representa el 92% de los ingresos propios del municipio, es decir la hacienda municipal recauda prácticamente lo mismo que lo que el municipio ingresa por concepto de deuda, cifra nada favorable.

6.3.4.6 INDICADOR DEUDA PÚBLICA-GASTO TOTAL

En el caso de Tejupilco el financiamiento representa un 8.89% del total de los egresos de la administración municipal; considerando dicha cifra la situación pareciera regularmente manejable, sin embargo no es así, ya que si bien es cierto que sólo un 8.89% de los gastos se cubre con deuda, habría que añadir que del total de los egresos sólo un 3.12% se destina precisamente al pago de dicha deuda, lo que significa que el municipio no está cumpliendo con su servicio de deuda adecuadamente, lo cual es una bomba de tiempo.

6.3.5 EL FENÓMENO MIGRATORIO EN TEJUPILCO.

Hasta el momento se ha descrito brevemente la composición sociodemográfica de Tejupilco, considerando su población, actividades económicas y la conformación de su administración. Como ya se ha referido anteriormente, Tejupilco es un municipio que se ha caracterizado por su larga tradición migratoria a los Estados Unidos, tradición que inició con la implementación del programa "Bracero", el cual significó el acceso a los mercados de trabajo estadounidenses para los habitantes de esta demarcación.

Considerando lo anterior, nos dispusimos a entrevistar al presidente municipal de Tejupilco, durante el periodo 2003-2006, Crescencio Suarez Escamilla, para conocer la perspectiva que se tiene del fenómeno migratorio, y qué se hizo durante su administración.

El presidente municipal de Tejupilco, nos presentó un diagnóstico del fenómeno migratorio, haciendo énfasis en que su reproducción tenía sus bases en la pobreza extrema, la falta de oportunidades, la falta de inversión a causa del deterioro de las vías de comunicación y el abandono total del gobierno federal y estatal en materia de creación o mejora de infraestructura carretera.

De acuerdo con lo expuesto por Suarez Escamilla de la población del municipio: *"el 25% son maestros y es una fuente de ingresos de esta gente por eso ve muchos negocios. El otro 25% es de lo que nos mandan los compatriotas del otro lado a la gente de aquí, el otro 25% vivimos del comercio, un 15% vive como albañiles como peones, como descargadores y el otro 10 % vive del narcotráfico, nosotros no podemos ocultar la gran problemática que tenemos nosotros en el municipio, no hay una empresa que se anime a venir precisamente por la falta de vías de comunicaciones, tan accidentadas que están".* (Crescencio Suarez Escamilla, Tejupilco, 30 de Agosto de 2005)

La falta de empleo es una constante en el municipio, y según el presidente municipal, es precisamente la presidencia quien amortigua la mayoría del trabajo, pues no hay otra cosa que hacer. Esta situación, que propicia que la gente emigre, está generando comunidades como el Guayabal, que es una población de puras mujeres, o como Bejucos, que en lugar de incrementar su población, ésta ha ido disminuyendo; otro efecto de la migración en el municipio, es la disminución de la matrícula en las escuelas.

Ya que nos había presentado un breve diagnostico del problema, se le cuestionó sobre los lugares a dónde emigran los habitantes de Tejupilco, nos mencionó que los principales destinos son Texas (Dallas, Houston y San Antonio); Illinois (Chicago); California (Los Ángeles); Arizona; Carolina del Norte; Florida (Miami) y Pennsylvania. La gran cantidad de destinos de los migrantes, se ha dado como resultado de lo fácil que resulta viajar a los Estados Unidos, pues para el habitante de Tejupilco, ir a la Unión Americana se ha facilitado tanto como trasladarse a Toluca.

En el tema de los programas estatales de atención a migrantes el desconocimiento de ellos era la característica primordial en el ejecutivo de Tejupilco; respecto al programa *Paisano Mexiquense*, mostró cierta ambivalencia, al considerarlo una buena intención, pero criticaba fuertemente su operación, al considerar que su implementación estaba muy politizada, situación que hacia ineficiente al programa; y al cuestionársele sobre la aplicación del programa de *Oportunidades de Inversión para el migrante mexiquense* en Tejupilco, dijo no conocer nada al respecto.

Al inquirirle sobre cuál era su opinión con respecto a la creación de una oficina de atención a migrantes en el estado de México, el presidente municipal se refirió de la siguiente manera: *"...funcionaría que el gobierno del estado de México pusiera una oficina de atención al migrante en las fronteras, eso sí funcionaría porque donde se encuentran nuestros paisanos con el mayor problema es cuando cruzas la línea fronteriza y que allí hubiera una oficina donde pudieran ayudar a los migrantes, yo no lo veo tanto como en Houston, como necesitamos nosotros el apoyo en la mera frontera que es donde realmente se suscitan todo tipo de problemas".* (Crescencio Suarez Escamilla, Tejupilco, 30 de Agosto de 2005)

Por lo que hace al uso productivo de las remesas y el desarrollo de proyectos productivos, el presidente Suarez Escamilla nos hacía mención de la falta de visión de los migrantes de Tejupilco al respecto, pues la generalidad utiliza el dinero ganado en Estados Unidos para *"divertirse un ratito y otra vez a lo mismo."* Además la participación de las familias de los migrantes en el desarrollo de proyectos productivos era prácticamente nula, ello resultado de la desconfianza que se tiene en la autoridad.

Pese a dichas condiciones, la administración municipal no implementó mecanismos que favorecieran el uso productivo de las remesas en Tejupilco, aduciendo la falta de presupuesto, aunque ya hemos visto a que rubros iba destinado el gasto público municipal (entiéndase gasto administrativo).

En lo referente al trabajo conjunto con los migrantes en el desarrollo de infraestructura, Suarez Escamilla nos expuso que no había una coordinación con ellos, y que en el caso del único proyecto que se consideró realizar, en la localidad de Bejucos, las aportaciones realizadas por los migrantes, fueron insuficientes, pues únicamente aportaron 3 mil dólares, por lo que la realización de la obra sería inviable. De acuerdo con el edil, la falta de coordinación se debe a que el migrante radicado en los Estados Unidos pierde interés en su comunidad, y en general en su país, al considerarse a sí mismos como ciudadanos de segunda, al no permitirseles votar, pese a que reciben invitaciones de políticos mexicanos para fomentar el voto entre sus familiares radicados en México.

Al cuestionarle la existencia de alguna política de atención a los migrantes en el municipio de Tejupilco, la respuesta fue un tajante no, además de que confirmaba la inexistencia de un área de atención e información para el migrante y sus familias. Considerando que en su

administración no existía alguna dependencia relacionada con el tema, se le cuestionó cuál era el papel del municipio ante el fenómeno migratorio y si este ámbito de gobierno puede hacer algo para atender la migración, y nos mencionó a grandes rasgos que el municipio no puede realizar ninguna acción, ya que cuenta con un presupuesto limitado, además de que la realización e implementación de programas le competen a los ámbitos federal y estatal, y los que existen no se ejecutan de forma correcta.

Como último punto de la entrevista se le cuestionó que alternativas consideraba necesarias para disminuir la migración, y para Suarez Escamilla, la única perspectiva para reducir el número de emigrantes a los Estados Unidos, era la puesta en marcha de proyectos productivos a corto plazo, es decir proyectos que tuviesen respuesta inmediata y que fueran dirigidos a los jóvenes.

6.4 TONATICO

El municipio de Tonatico se localiza en la parte sur del Estado de México. El nombre de Tonatico se deriva del náhuatl Tonatiuh-co, que se compone de Tonatiuh Sol y co "lugar", y significa "lugar del sol".

El municipio limita al norte y al poniente con el municipio de Ixtapan de la Sal, al sur con el municipio de Pilcaya, Gro., y al oriente con el municipio de Zumpahuacán, una pequeña punta de tierra del municipio de Villa Guerrero, entra por el norte entre Zumpahuacán e Ixtapan de la Sal. (Vázquez, 1999)

Mapa No. 8. Tonatico



6.4.1 SITUACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DEL MUNICIPIO

La superficie del municipio es de 91.72 km²; y se compone de 14 localidades, las cuales se agrupan de la siguiente manera: dos son poblaciones que tienen entre 1 y 49 habitantes; 10 son

comunidades que poseen entre 100 y 499 habitantes; 1 localidad es de entre 1000 y 1999 habitantes y por último una comunidad de entre 5000 y 9999 habitantes.

Según el II Censo de Población 2005, Tonalico tiene una población que asciende a 10,901 habitantes, los cuales se encuentran distribuidos de la siguiente manera: 23 personas se ubican en poblaciones de entre 1 y 49 habitantes; 2925 individuos viven en localidades de entre 100 y 499 habitantes; 1064 personas habitan poblaciones de entre 1000 y 1999 habitantes y por último 6889 sujetos residen en poblaciones de entre 5000 y 9999 moradores.

Considerando población y extensión geográfica, la densidad poblacional de esta delimitación es de 119 hab./km². De su población total, un 47.90% son hombres y un 52.10% son mujeres, por lo tanto el índice de masculinidad de Tonalico es de 91.95, es decir 92 hombres por cada 100 mujeres.

La conformación de los grupos quinquenales presenta las siguientes peculiaridades: en índice de masculinidad tiene su punto más alto (110) en el grupo quinquenal que va de los 5 a los 9 años, en tanto que su punto más bajo (77), se ubica en el grupo quinquenal que va de los 25 a los 29 años.

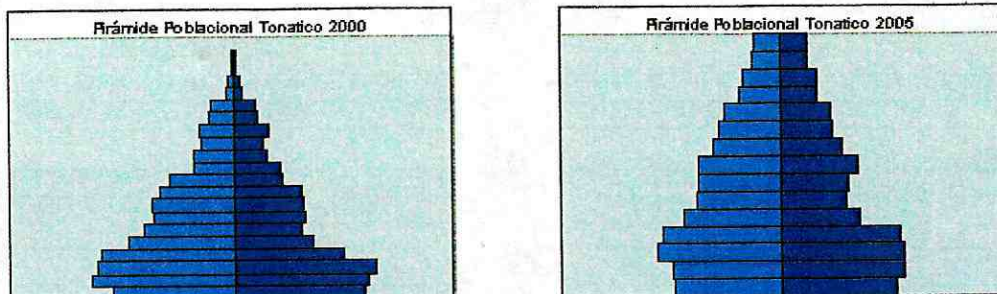
Al considerar los hogares comandados por una mujer, se observa que en Tonalico éstos representan un 22.86% del total de los hogares en el municipio, porcentaje ligeramente superior al promedio estatal. En el caso de la población que vive en hogares con jefatura femenina, en el municipio un 18.55% de la población se ubica en este tipo de hogares.

Respecto a la conformación de los 3 grandes grupos de edad en Tonalico, se presentan las siguientes condiciones: 29.28% de la población se ubica entre los 0 y los 14 años de edad, porcentaje inferior al del estado de México, que es de 29.60%; 54.41% de la población se ubica entre los 15 y los 59 años (PEA). Por último 11.51% de la población tiene 60 y/o más años, lo que significa que Tonalico es el tercero a nivel estatal en cuanto a porcentaje de población de adultos mayores.

Del párrafo anterior se desprenden tres indicadores: en primer lugar la dependencia infantil, que es de 53.82, la dependencia infantil de Tonalico es ligeramente superior a la del estado de México (49.65); en segundo lugar está la dependencia senil, que en la citada demarcación es

de 21.16; la dependencia senil en Tonatico es la sexta más alta entre los municipios del estado de México. Por último está el índice de masculinidad entre la PEA, que en el municipio es de 86.22 (es decir poco más de 86 hombres por cada 100 mujeres en edad laboral).

Gráfica No. 23. Pirámides poblacionales Tonatico 2000 y 2005.



FUENTE: Elaboración propia con datos proporcionados por INEGI.

Al igual que en los anteriores municipios que se han analizado, según las cifras oficiales, en Tonatico se presenta un decremento de población, ya que según lo reportado por el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, la población del municipio era de 11,502 habitantes, en contraste con los 10,901 reportados por el II Conteo de Población 2005, es decir que Tonatico contaba en el 2005 sólo con el 94.77% de la población que tenía en el 2000, pese a tener un promedio de hijos superior a la media estatal.

En cuanto al acceso a los servicios educativos, Tonatico presenta las siguientes características: en el municipio un 6.27% de los niños de entre 6 y 11 no asisten a la escuela, este porcentaje es el más alto entre los municipios mexiquenses; al considerar la población entre los 6 y los 14 años, el porcentaje de niños que no asisten a la escuela se incrementa a 11.35%, lo que ubica al municipio en la nada halagüeña tercera posición entre los municipios mexiquenses con mayor cantidad de inasistencia escolar en dicho intervalo de edad. Por lo que hace a los niveles medio superior y superior, un 27.05% de la población de entre 15 y 24 años asiste a la escuela; un 8.06% de la población de 15 y más años es analfabeta. Por último el grado promedio de escolaridad en el municipio alcanza los 6.66 años, siendo entre los hombres de 6.74, y entre las mujeres de 6.59 años.

Al considerar la prestación de servicios de salud, en Tonatico la relación entre derechohabientes y no derechohabientes es considerablemente baja, ya que por cada 100 personas que no cuentan con ningún servicio de salud, existen casi 62 que si lo tienen, es decir

la cobertura en cuanto a prestación de seguridad social es limitada, incluso ostensiblemente por debajo de la alcanzada en el estado de México.

Al considerar la prestación de servicios públicos, la situación en Tonatico es la siguiente: un 68.69% del total de las viviendas del municipio cuentan con agua entubada; por lo que hace a la prestación del servicio de drenaje, la cobertura en Tonatico alcanza el 86.79% de las viviendas; la dotación de energía eléctrica, alcanza al 93.32% de las viviendas del municipio. Por último al considerar la disponibilidad de agua, drenaje y electricidad en su conjunto, sólo un 66.86% de las viviendas de la localidad cuentan con los tres servicios.

Por último, en lo que hace a la disponibilidad de bienes, Tonatico presenta las siguientes condiciones: un 89.12% de los hogares del municipio cuenta con al menos un televisor; al considerar la posesión de un refrigerador, nos encontramos con que un 72.04% de las viviendas del municipio disponen de dicho electrodoméstico; el último bien que se considera es la computadora, de la cual, un 11.57% de las viviendas de Tonatico cuentan con ella.

6.4.2 INDICADORES FINANCIEROS DE TONATICO

6.4.2.1 INDICADOR INGRESO PROPIO-INGRESO TOTAL

El comportamiento de Tonatico en este indicador es considerablemente mejor al de Almoloya de Alquisiras, Tejupilco y Luvianos; pues la hacienda municipal tiene la capacidad de generar un 18.06% del total de los ingresos del municipio, aunque aún así su la dependencia de ingresos externos sigue siendo alta. Hay que destacar que el rubro de ingresos propios que más aporta al municipio es el de *Productos*, pues como ya es conocido, Tonatico cuenta con un balneario municipal, lo que explica que este rubro de ingresos propios, se encuentre muy por encima de los impuestos y los derechos que son los rubros que generalmente mayor ingreso generan.

6.4.2.2 INDICADOR INGRESO PROPIO-GASTO TOTAL

En el caso de la relación entre el ingreso propio y el gasto total en el municipio ésta es de 18.06%, es decir sólo se cubre poco menos de la quinta parte de los gastos con los ingresos que la hacienda municipal es capaz de generar; incluso con los ingresos propios, solamente se cubriría el 29.17% del gasto administrativo. La extrema dependencia que se tiene de las aportaciones y participaciones federales, es altamente nocivo pues en el caso de que dichas fuentes de ingreso disminuyeran, el municipio no tendría la solvencia para brindar los servicios

públicos y realizar las funciones que por ley le competen, por lo que tendría que recurrir a la Federación, al gobierno estatal y/o al financiamiento para reequilibrar sus finanzas, lo que se convertiría en un círculo vicioso.

6.4.2.3 INDICADOR GASTO CORRIENTE- GASTO TOTAL.

En el caso de Tonatico, el gasto corriente representaba un 61.91% del total de los egresos. Tonatico es una muestra clara de que existe una relación inversamente proporcional entre el gasto corriente y el gasto de inversión, lo que se corrobora en el ejercicio fiscal 2004, cuando el gasto corriente del municipio representó el 76.22% de los egresos municipales, en tanto que el gasto de inversión significó únicamente el 10.97%; del periodo analizado es precisamente en el ejercicio fiscal del 2004, cuando el gasto corriente representó el mayor porcentaje del gasto total, en tanto el gasto de inversión representó al mismo tiempo el porcentaje más bajo de la partida presupuestal anual.

6.4.2.4 INDICADOR GASTO DE INVERSIÓN- GASTO TOTAL

En materia de obras públicas y fomento al desarrollo, la situación de Tonatico es levemente inferior a la de Almoloya de Alquisiras y Tejuzilco, y sensiblemente menor a la de Luvianos, pues del total de los egresos, un 21.71% fue destinado al gasto de inversión, porcentaje que si bien no es paupérrimo, si es insuficiente para las necesidades que tiene el municipio. Además habría que considerar que el gasto de inversión experimentó un crecimiento real de 207.92% en el periodo que analizamos, pero aún y con dicho incremento, el gasto de inversión solamente representa el 35.07% de lo destinado al gasto corriente.

6.4.2.5 INDICADOR DEUDA PÚBLICA - INGRESO TOTAL

Considerando que dicho indicador nos muestra la importancia de la deuda en el total de ingresos en el municipio, observamos que según los datos proporcionados por INEGI, un 13.90% del ingreso municipal, se obtiene a través del financiamiento; dicho porcentaje en un primer plano no pareciera tan alto, más bien tiene la apariencia de manejable, pero al compararlo con los ingresos propios, resulta que el financiamiento representa un 76.95% de éstos últimos, lo cual ya es significativo; cabe destacar que el endeudamiento en el municipio se disparó en el 2005, año en el que represento el 23.89% del total de los ingresos; y además en los tres años analizados la deuda pública tuvo un crecimiento real de 372.16%, en tanto que los ingresos propios experimentaron un crecimiento de 48.70% en el mismo periodo, lo que hace aún más importante el porcentaje del financiamiento, respecto al ingreso total.

6.4.2.6 INDICADOR DEUDA DE INGRESOS-GASTO TOTAL

Ya hemos visto anteriormente la importancia de este indicador, que básicamente nos muestra la dependencia en el gasto, con respecto a la deuda pública; en el caso de Tonatico, un 13.90% de los gastos, se subvencionan a través del financiamiento. Habría que ponderar en este caso, que si parte de la deuda se empleó en gasto de inversión, es justificable, pero en caso de que la deuda se hubiese destinado al gasto corriente, sólo se generará un círculo vicioso; además Tonatico presenta una situación similar a la de Tejupilco, ya que un 13.90% de los ingresos se obtienen por financiamiento, sin embargo sólo un 3.57% de las erogaciones se destinan a cumplir los compromisos adquiridos en materia de financiamiento, lo que como ya se explico es una bomba de tiempo; además habría que añadir que en el 2005, año en que se incrementó sustancialmente el endeudamiento del municipio, paradójicamente no se destino un solo peso al pago del servicio de deuda.

6.4.3 EL FENÓMENO MIGRATORIO EN TONATICO.

Al igual que Almoloya de Alquisiras, Luvianos y Tejupilco, Tonatico se ha caracterizado por su considerable intensidad migratoria; por tal motivo nos dimos a la tarea de investigar cuáles eran las acciones realizadas por la autoridad municipal en la materia.

La información al respecto nos fue proporcionada por el contralor interno del municipio, que a su vez era el encargado de coordinar las acciones encaminadas a establecer, conservar y estimular los lazos con la comunidad migrante de Tonatico, a través de un programa que denominaban *Enlace*. Los puntos más importantes de la entrevista son: exposición de un diagnostico; el conocimiento de los programas de atención al migrante tanto federales como estatales; las acciones implementadas por el municipio en la materia; y propuestas para disminuir la reproducción del fenómeno.

En cuanto al primer punto, el contralor nos explicó que pese a que la migración es un fenómeno ya añejo en el municipio, un punto de inflexión para su reproducción, fue la caída de precios de los productos del campo, él cual en los años 80's había sido muy prospero; dicha situación orilló al tonatiquense a emigrar con mayor intensidad, lo que significó un abandono del campo, que con el tiempo se convirtió en un círculo vicioso. Estas condiciones han propiciado que alrededor de 4 mil tonatiquenses se encontraran asentados en la Unión Americana, en estados como California, Wisconsin, Texas e Illinois.

Al cuestionar a nuestro entrevistado sobre cuáles eran los programas federales y estatales de atención a migrantes, su conocimiento era muy limitado, ya que sólo tenía noción de la existencia de la Oficina de Atención al Migrante (Coordinación de Asuntos Internacionales); el Programa de Atención a Migrantes Mexiquenses; el Programa de Inversión para Migrantes Mexiquenses y el Programa 3x1 para Migrantes.

Además se le cuestionó al contralor con que dependencias se coordinaba su área para brindar atención a los migrantes, y nos respondió que su oficina trabajaba con la Oficina de Atención a Migrantes, que pasó a ser parte de la Coordinación de Asuntos Internacionales; con la Secretaría de Desarrollo Económico (estatal); con la Secretaría de Economía (ámbito federal) y con la Secretaría de Relaciones Exteriores, con la que la relación es más estrecha, por la atención que se brinda a los migrantes a través de los consulados.

En cuanto a la implementación de dichos programas, la situación en el municipio era especial, pues como ejemplo en el caso del programa de *Inversión para migrantes mexiquenses*, éste no despertó el entusiasmo esperado entre los migrantes, por considerar que las franquicias que el programa promovía eran de marcas "americanas", y en lo que ellos quisieran invertir es en "algo tradicional", que no se relacione con productos americanos, pues el mercado local no está para su consumo. Pero además de esta limitante se nos explicó, que el empleo de remesas en el municipio es para el consumo, y en contadas ocasiones para la inversión, ya que las oportunidades para ello son mínimas (construcción). Una última limitante relacionada con el desarrollo de proyectos de inversión se relacionaba con los formatos de participación, pues el hecho de que los migrantes tengan que aportar una cantidad de recurso, ha limitado en gran medida la colaboración de los migrantes en dichos proyectos, ya que la población sólo se dispone a cooperar cuando el subsidio es total.

Otra situación similar se presentó con la ejecución del programa *3x1 para migrantes*; la implementación de dicho programa evidenció que la desconfianza de los migrantes en el aparato gubernamental sigue siendo latente, el recelo hacia el gobierno, quedó manifestado en el prácticamente nulo compromiso de los migrantes con el programa 3x1, ya que como sabemos, según sus reglas de operación, por cada peso/dólar aportado por el migrante, el gobierno federal, el estatal y el municipal aportarían una cantidad similar (cada uno de ellos); y de acuerdo con lo expresado por nuestro entrevistado, en el caso de la obra realizada con este

programa (un puente peatonal), la inversión de los migrantes no correspondió con el costo total de la obra, pues a ellos les correspondía una cifra aproximada de 5,000 dólares, de los cuales sólo aportaron 500.

La falta de interés del migrante por su comunidad tiene su origen en la idea de que es el gobierno el obligado a realizar obras, y que ellos no tienen la responsabilidad de invertir en ellas, pues se sienten rechazados, por la economía nacional, regional, local y municipal; su localidad no les dio la oportunidad de arraigarse en ella, por lo que el gobierno debe solventar dichos gastos; paradójicamente el migrante de Tonatico, puede gastar una suma considerable en una fiesta comunitaria, pero no en una obra de desarrollo de infraestructura. Sin embargo el desdén hacia el gobierno, disminuye de facto, cuando el migrante le solicita algún tipo de apoyo que los beneficie.

Atendiendo a la experiencia en la ejecución en Tonatico del programa *3x1 para migrantes* se le preguntó al contralor general ¿Cómo catalogaría dicho programa, como una política pública o como una política gubernamental? Y lo que nos respondió fue lo siguiente: *"Bueno, no se por cual definiría, pero yo siento que es un programa que se puede catalogar de muchas maneras no, político o como sea, yo siento que es bueno porque se estimula el envío de remesas y todo lo que sea el envío de remesas pues son divisas para nuestro país y si estos programas se aplican en todas las regiones marginadas, también se promueve la inversión en infraestructura que es lo que se necesita en todo el país, o sea se promueve el envío de divisas y al mismo tiempo la inversión en infraestructura y la creación de empleo, es algo que el estado se ve obligado a ejercer cuando exista este recurso y por eso lo condicionó, yo pienso que está pensado precisamente para estimular el envío de remesas"*. (Contralor Municipal 2003-2006, Tonatico, 4 de julio de 2006) Se puede observar que en términos reales nunca nos respondió a nuestra pregunta, pues es evidente que no sabe cual es la diferencia entre una política pública y una gubernamental.

Una vez que nos explicó lo relacionado con los programas tanto federales como estatales de atención al migrante, se le preguntó al contralor cuáles eran las acciones emprendidas por la administración municipal en la materia, y nos expresó que éstas giraban en torno al programa de Atención y Vinculación con la población migrante de Tonatico; dicho programa se formalizó en 1998 y una de sus acciones fue implementar el día del *Tonaticquense Ausente*, durante el cual se realizan platicas informativas y encuentros culturales y deportivos para afianzar el

contacto con dicha población. Además con dicho programa se buscó que los migrantes de Tonalico se organicen para la realización de actividades sociales, culturales e incluso políticas; dichas actividades tienen como objetivo el fortalecimiento de la identidad.

Aunado a lo anterior se desarrollaron acciones educativas cuya finalidad era propiciar entre los migrantes una mentalidad más visionaria, que fomentase en ellos la idea de invertir sus remesas en negocios. Estas actividades han sido relativamente exitosas, pues permitieron el desarrollo de *Posadas Familiares, y de invernaderos para cultivar la hortaliza*.

En cuanto al papel que desempeña el ámbito municipal en la ejecución de los programas de atención a migrantes (en este caso el 3x1), nuestro entrevistado nos comentó, que en Tonalico, el ayuntamiento es el ejecutor de la obra; con base en una normatividad, desarrollan comités de vigilancia, con contralores sociales (quienes pueden ser familiares de migrantes) y son los encargados de vigilar la obra.

Además nos explicaba que el impacto del programa 3x1 en la población ha sido importante, ya que en el caso del puente peatonal, su construcción significó la disminución de accidentes; en el caso de las posadas familiares, que si bien no fue parte del 3x1 si fomentó la inversión de remesas, el resultado ha sido muy positivo, pues las posadas se han convertido en una oportunidad de ingreso, tanto para los dueños, como para las personas que se emplean en ellas.

En materia de información y vinculación con el migrante, nuestro entrevistado nos especificó que para ello crearon una página de internet y se publicaba una gaceta mensual, en donde cada área de la administración municipal mencionaba sus actividades.

Considerando lo realizado durante la administración 2003-2006 en materia de atención al migrante y sus familia, el contralor nos explicó que el trabajo ha sido insuficiente, pues lo que hizo la administración sólo fue complementario, no fue una actividad sustantiva del ayuntamiento; sin embargo consideró que se ha buscado establecer una nueva relación con los migrantes; fomentar en ellos una nueva mentalidad, pero dado su recelo para con el ámbito gubernamental, el municipio más que promover la inversión de remesas, buscó ofrecerle a los migrantes servicios, como cursos de verano, o gestión de visas para que los residentes de Tonalico puedan visitar a sus familiares en Estados Unidos.

En general el trabajo de la administración municipal fue enfocado a incentivar al migrante a "creer", a que crean que tienen un gobierno que no los ha olvidado, que trabaja conjuntamente con ellos y que los involucra "simbólicamente" en el desarrollo de obra pública; en concreto el municipio trabajó para que los migrantes sintiesen que son tomados en cuenta, independientemente de sus preferencias políticas.

Ya por último, se le cuestionó sobre que propondría para evitar la migración, y nos respondió lo siguiente: *"Básicamente que aquí se le creó desde la primaria, la mentalidad al estudiante de que aquí en su país pueden desarrollarse independientemente de que tengan familiares allá, porque ese es el principal motivo de la migración, porque tienen las redes, tienen sus contactos, quiero decirte que si no la hacen aquí emigran, si aquí buscan empleo abandonan la secundaria o la prepa, si después de la prepa buscan trabajo y en un mes no encuentran, se van, cuentan con esa facilidad, incluso si encuentran trabajo pero no les pagan bien también se van..."* *"...Aquí no existe el interés de desarrollar alguna actividad o cuestión académica, sino que lo primero es, si me voy para Estados Unidos, en un año voy a tener el carro que aquí no voy a tener en 5 años y en el joven, esa mentalidad es muy dominante, ya después que se paso esa etapa las cosas se ven diferente, pero en los jóvenes es difícil que les cambien esa mentalidad, si estudias aquí, qué cosa vas a hacer allá y si ven que los que estudiaron aquí no tienen lo que tienen allá sus primos que no estudiaron, entonces es muy difícil que se detenga la migración, ahorita no es al cien por ciento por la falta de empleo, por la carestía, sino que ya es una cultura que no se puede detener tan fácilmente."* (Contralor Municipal 2003-2006, Tonicico, 4 de julio de 2006)

Además nos comentó que sería imprescindible que en los programas educativos se previeran herramientas técnico-pedagógicas que fomentaran en el alumno una nueva cultura que se desligue del paternalismo gubernamental, que genere una mentalidad de autonomía y que se incluya la creencia de que no necesitan ir a Estados Unidos para poder salir adelante.

CONCLUSIONES GENERALES.

La migración de México a Estados Unidos implica más que el simple desplazamiento de personas desde un asentamiento geográfico hasta otro localizado más allá de una frontera internacional; el proceso de migración entre estos dos países va acompañado de profundas transformaciones sociales, económicas e incluso políticas, que ya se han descrito a lo largo del presente trabajo de investigación.

Aunque el asunto de la migración deba de tratarse de manera bilateral, y en el cual ninguno de los dos países debe anteponer sus intereses y trabajar coordinadamente, a lo largo de la historia se ha visto que en realidad, el tema ha sido unilateral, pues las decisiones que toma el gobierno de Estados Unidos, se han tenido que acatar por el gobierno mexicano sin miramientos, pues además nunca ha existido una postura y una propuesta clara al respecto.

Durante buena parte del sexenio de Vicente Fox, el tema migratorio estuvo en la palestra nacional, pues era dicha cuestión la gran apuesta del sexenio foxista en cuanto a política exterior; el planteamiento de una reforma migratoria en Estados Unidos que les brindara una amnistía a los inmigrantes indocumentados mexicanos se fue por la borda en el momento en que se desarrollaban los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, lo que supuso un revés para la administración foxista y la evidencia clara de que en el asunto migratorio, el gobierno mexicano se limitaría a "hacer" lo que se dispusiera en nuestro vecino del norte.

Ante la imposibilidad de lograr un acuerdo bilateral y considerando que la migración es un fenómeno que se viene reproduciendo con mayor intensidad, que ha dejado de ser un asunto meramente local, para convertirse en nacional, el gobierno federal siguió operando diversos programas y/u organismos para atender las necesidades del migrante y su familia; se observa que son muy pocos los que tratan de incentivar la inversión, para generar cadenas productivas que se conviertan en fuentes de empleo y puntos de anclaje en las comunidades de origen y que desincentiven en cierta medida la migración a Estados Unidos. Aunado a esta situación, en la mayoría de los casos, los programas de inversión se enfocan principalmente a los clubs de migrantes, dejando de lado a aquellos migrantes que no se aglutinan en alguna organización, lo que limita aún más la eficacia de los programas.

A grandes rasgos, las acciones implementadas por el gobierno federal en el tema se podrían dividir en 5 categorías: protección e información; educación; salud; promoción y difusión; y por último de retención.

En la primer categoría se incluyen programas tales como: Paisano, Grupos Beta de Protección a Migrantes, Menores repatriados y las Jornadas informativas, como su nombre lo indica la finalidad de dichos programas es salvaguardar la integridad física y patrimonial de los migrantes, así como brindarles información acerca de sus derechos y obligaciones.

La segunda categoría se conforma por el Programa Binacional de educación migrante México-Estados Unidos, en sus distintas variantes, la finalidad de esta vertiente es promover y asegurar la atención educativa de los niños y jóvenes migrantes que cursan sus estudios en México y en EUA, procurando una educación de calidad, con equidad y pertinencia.

La tercera categoría se constituye por programas como: Vete sano regresa sano, Seguro popular de salud para familias migrantes, Repatriación de connacionales enfermos, entre otros, el objetivo de dichos programas es ofrecer un blindaje sanitario al migrante y a su familia al brindar información, atención preventiva y correctiva en el lugar de origen, en el traslado y en el lugar de destino de dicha población.

La categoría de promoción y difusión incluye programas tales como el consejo para la promoción de negocios con las comunidades mexicanas e hispanas, Acuerdo de cooperación laboral de América del Norte (ACLAN) y el Programa de trabajadores migratorios temporales, entre otros. El objetivo de este programa es difundir a organizaciones empresariales mexicanas, así como la promoción de la mano de obra mexicana en otros países.

Por último la quinta categoría incluye los programas: Iniciativa 3x1 para migrantes y el de Transferencia de Remesas. El objetivo de estos programas es lograr proyectos que mejoren las condiciones sociales de los lugares de origen, promoviendo mejores condiciones de vida tanto en el aspecto individual como en el ámbito colectivo.

Por lo que hace al tema en el estado de México, la referencia discursiva de tal en los planes de desarrollo, son escasas, pues en el caso del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, se hace referencia al tema en sólo dos ocasiones, y en esas dos ocasiones se consideraba la

realización de acciones que limitasen la migración de mano de obra, y por tanto se generara un arraigo en las poblaciones de origen de migrantes.

En tanto que la referencia al fenómeno migratorio en el plan estatal de desarrollo 2005-2011 se limita a tres menciones que giran en el mismo tenor, es decir a contrarrestar los movimientos migratorios arraigando a la población; la diferencia es que en este plan se considera la implementación de mecanismos de participación que desarrollen proyectos productivos, haciendo referencia específicamente a proyectos en zonas forestales; y además se plantea la dificultad que enfrentan las mujeres cuando el hombre emigra, sin plantear tentativas de solución.

Después de analizar los programas implementados por el gobierno mexiquense en materia migratoria, se puede concluir que la visión general en el materia, es que los flujos no se pueden detener, ya que siempre van a existir factores que la impulsen, ya sean estos personales, por reunificación familiar, socioculturales o económicos, entonces ante tales imponderables, las acciones del estado tienen que ir dirigidas a que el traslado se dé en condiciones de seguridad y de legalidad.

Considerando las condiciones sociodemográficas diferentes en los dos centros de origen de migrantes más importantes en la entidad, se podría suponer que la política de atención al migrante mexiquense sería hasta cierto punto, diferenciada y específica, atendiendo a las necesidades particulares de cada región y a las características especiales de los migrantes según su adscripción a determinada tipología. Sin embargo la realidad no es así, la política de atención al migrante en el estado de México se refleja, al igual que en el gobierno federal, en programas y acciones gubernamentales que van dirigidas a la generalidad, sin detenerse en las particularidades.

Pese a que ya se ha demostrado numéricamente que el estado de México es una entidad fuertemente expulsora de población, el gobierno estatal ha desarrollado muy pocos programas dirigidos a los migrantes; más bien el ejecutivo del estado se ha encargado de gestionar los programas federales.

Por cuanto hace a los municipios analizados, son tres las conclusiones básicas que se obtienen de su análisis; en primer lugar se observa que los cuatro municipios presentan condiciones

sociodemográficas muy similares; dichas similitudes se reflejan en la distribución de la población según el tipo de comunidad, y de acuerdo con ello, los cuatro municipios son predominantemente rurales, y en los casos de Luvianos y Tejupilco, son delimitaciones muy atomizadas; otro punto a considerar es la conformación la población según el sexo, donde se puede observar que existe una mayor cantidad de mujeres que de hombres, dicha proporción se eleva considerablemente en los grupos quinquenales de 20-24 años y 25-29 años (edad altamente productiva) y entre la PEA; aunado a ello la población en los cuatro casos disminuyó entre el año 2000 y el 2005, situación relacionada indudablemente con la migración.

Además pudimos observar que los niveles educativos en los 4 municipios, coinciden en encontrarse muy por debajo del promedio estatal; en cuanto a índices de derechohabencia la situación no es muy diferente, lo que es alarmante; en el caso de la asistencia médica, la escasa derechohabencia, explica en parte porque una cantidad considerable de las remesas es destinado a dicho fin.

Otra constante es la baja dotación de servicios públicos que presentan los cuatro municipios, con porcentajes de cobertura que se ubican muy por debajo del promedio estatal, situación que se puede considerar como grave, pues son servicios básicos como agua entubada y drenaje, que en el caso de no contar con ellos incide en el deterioro de la salud, y considerando la escasa derechohabencia, se convierte en un círculo vicioso. Además de que la posesión de bienes duraderos (TV, refrigerador y PC) son igualmente bajos en los cuatro municipios referidos, lo que explica el porqué su adquisición y posesión otorgan un *status social* más alto, lo que se relaciona con la obtención de dichos bienes por parte de las familias dependientes de un migrante internacional.

Una segunda conclusión es la falta de visión para ejecutar el presupuesto municipal, pues en los cuatro municipios (en menor medida Luvianos) los egresos del municipio van destinados al gasto corriente o administrativo, que ya hemos explicado anteriormente, no genera desarrollo; por otra parte se observa la excesiva dependencia de los recursos federales y estatales, lo que hace altamente vulnerables las finanzas públicas de dichos municipios, pues sus haciendas respectivas no son capaces de generar recursos propios que les brindasen cierta autonomía financiera; además de que estos municipios presentan un manejo de su deuda pública nada óptima, pues el incumplimiento de sus servicios de deuda es una constante.

Pese al manejo ineficiente de los recursos por parte de las administraciones municipales correspondientes, es una constante entre los entrevistados sus quejas por la falta de mayores recursos para sus municipios, lo que según ellos hace inviable el desarrollo de programas de atención a los migrantes, pero habría que preguntarse, cómo pueden solicitar más recursos, si los que reciben no los direccionan a la atención de la población que dicen servir.

Por último se observa un total desconocimiento de los programas de atención a migrantes en las administraciones municipales; dicho desconocimiento se pasaría por alto si se le cuestionara sobre dichos programas en otro tipo de municipios, pero considerando la situación de Almoloya de Alquisiras, Luvianos, Tejupilco y Tonalico, es absurdo que sus administradores desconozcan que servicios se ofertan a los migrantes, pues una parte considerable de su forma de vida, costumbres e incluso economía están ligados precisamente a ellos. De tal forma que su desconocimiento representa una falta de sensibilidad ante la situación de sus demarcaciones, pues el no conocer programas y por tanto no gestionarlos, representa un agravio para su población que no tiene conocimiento de aquellas acciones que pudiesen beneficiarlos.

Considerando la posición de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno en el tema migratorio, se puede concluir que el ámbito gubernamental no considera que la migración sea un tema que tenga solución a corto y mediano plazo, pues es una problemática estructural y que ha ido creciendo por la falta de oportunidades en México, por lo que una posible solución no se ve factible de alcanzar.

En el ámbito gubernamental, el fenómeno migratorio se vislumbra como un asunto que presenta sus pros y sus contras, y en algunos casos se considera más benéfico que perjudicial, pues se ha considerado a la migración como una válvula de escape a las necesidades de empleo de la gente, y además se considera como una fuente importante de desarrollo económico, principalmente en regiones marginadas.

Por otro lado se puede ultimar, que el gobierno mexicano en sus tres ámbitos no ha sido capaz de desarrollar en su sentido más amplio, políticas públicas de atención a los migrantes y sus familias, pues como se ha visto con el análisis de los programas, su elaboración, implementación y evaluación distan mucho de llevarse a cabo como dicta la teoría; incluso se podría considerar que el gobierno no ha sido capaz ni siquiera de desarrollar políticas gubernamentales en el tema, pues la falta de coordinación entre los tres ámbitos es evidente,

ya que no existen estrategias sistematizadas con las cuales se coadyuven esfuerzos entre las diferentes esferas de gobierno, lo que dificulta aún más la atención a los migrantes.

Si consideramos los usos y costumbres en la hechura de "políticas públicas" en México, podremos establecer que no han sido la excepción las políticas de atención a migrantes, pues como ya se ha observado, la elaboración de dichas políticas se ha caracterizado por un gran hermetismo, y una gestión gubernamental prácticamente exclusiva; su implementación ha girado en torno a fines políticos; la evaluación de estos programas se da en su mayor parte hacia *dentro*, es decir se realizan evaluaciones internas, que poco o nulo aprendizaje dejan para que estos programas continúen como tal, se mejoren o definitivamente se eliminen para buscar nuevas alternativas, es decir el proceso de retroalimentación es inexistente en estos programas.

Por último, es evidente que los programas de atención a migrantes, no se han implementado con la intención de disuadir a la población de emigrar a los Estados Unidos, es más las condiciones sociales y económicas del país han sobrepasado y por mucho la capacidad disuasiva que dichos programas pudieran tener; el análisis de los programas de atención a migrantes nos deja claro, que su objetivo más que disminuir la migración es minimizar los riesgos y maximizar los beneficios que ésta conlleva.

PROPUESTAS

Uno de los principales retos del gobierno, en sus tres ámbitos, es generar la confianza necesaria en los migrantes y sus familias para trabajar coordinadamente y desarrollar acciones dirigidas al bienestar de la comunidad, generando infraestructura básica y proyectos productivos que sirvan como plataforma para un anclaje de las personas en su comunidad de origen.

A continuación se presentan algunas propuestas generales para el diseño de programas encaminados a potenciar el uso de las remesas en beneficio del crecimiento económico local y regional.

1. Intervenir en los sistemas de envío y recepción de remesas para disminuir sus costos y evitar el abuso en las transferencias, a través de tres acciones fundamentales: en primer lugar lograr la celebración de convenios binacionales para regular el cobro de comisiones y

promover la competencia a través de mecanismos de mercado; en segundo lugar promover una legislación que obligue a las empresas que transfieren divisas a pagar las remesas en dólares en México, para evitar las manipulaciones en el tipo de cambio, y que sea el cliente quien corra los riesgos de movimientos en el tipo de cambio; y por último utilizar el *Programa Paisano* para recibir quejas, vigilar y dar seguimiento a los ilícitos que se cometan en el envío y la recepción de remesas.

2. Crear un paquete especial de incentivos fiscales que promuevan la inversión productiva de los migrantes en México.
3. Para la implementación de programas dirigidos a la inversión de remesas productivas, se debe establecer previamente un portafolio de proyectos acordes al potencial de las diferentes regiones, comunidades y grupos de migrantes. Hay que considerar que estas inversiones requieren mayor flexibilidad, pues sus montos son comparativamente pequeños, tanto por los mecanismos de financiamiento (ahorro de migrantes y fondos complementarios concurrentes), como por el tamaño de las localidades a las cuales son destinadas.
4. Propiciar y estimular la conformación de una red de empresarios en donde participe la comunidad migrante en Estados Unidos y la comunidad empresarial mexicana, de manera que puedan realizar inversiones conjuntas (*joint ventures*), de preferencia en regiones de alta migración internacional.

Es importante resaltar que no se propone el uso productivo de la remesa familiar tradicional, ya que se ha demostrado que su potencial productivo es muy pequeño, tanto por lo reducido de sus montos como por su uso final, que como ya se ha observado es para la manutención de la familia del migrante. Se propone un esquema que incentive inversiones directamente productivas de pequeña y mediana escala, financiadas con capital de migrantes residentes en Estados Unidos, quienes aportaran recursos financieros, experiencia, trabajo de organización y dirección del negocio.

La situación actual exige al gobierno y a la sociedad civil conocer los meritos y la vigencia histórica de los migrantes, y brindarles las herramientas suficientes y necesarias que les permitan despertar todo el potencial que tienen y convencerlos de participar en la construcción de un nuevo México que brinde oportunidades decorosas para todos sus habitantes.

ANEXOS

Estrategias del área de Desarrollo Social y Humano.

Objetivos Rectores	Estrategias
Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos. 2. Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad con un enfoque a largo plazo. 3. Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad. 4. Elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias. 5. Contribuir al desarrollo integral de las familias mexicanas mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios de seguridad social. 6. Desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias. 7. Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo. 8. Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país, y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzcan en un mejor nivel de vida. 9. Impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades regionales. 10. Promover que las actividades científicas y tecnológicas se orienten en mayor medida a atender las necesidades básicas de la sociedad.
Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avanzar hacia la equidad en la educación. 2. Crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres. 3. Incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo. 4. Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes. 5. Desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada. 6. Promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional. 7. Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres.
Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo. 2. Diversificar y flexibilizar las ofertas de la educación media superior y superior a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto de las necesidades individuales y los requerimientos laborales. 3. Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar el desarrollo de los recursos humanos de alta calificación. 4. Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en el área de agroindustria. 5. Apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas. 6. Fomentar en la población el creciente conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en las diferentes regiones de México y en otros países.
Fortalecer la cohesión y el capital social.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social. 2. Aprovechar la acción educativa cotidiana a fin de impulsar una nueva ciudadanía. 3. Fortornar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas. 4. Promover y desarrollar una política general de fortalecimiento e integración de las personas y las familias más vulnerables, mediante el desarrollo integral e incluyente, con la participación de la sociedad civil. 5. Impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país. 6. Establecer un modelo nacional de desarrollo de la cultura física y del deporte que promueva entre la población el acceso masivo a la práctica sistemática de actividades físicas, recreativas y deportivas, y a su participación organizada en ellas. 7. Promover la modernización sindical, garantizando el respeto a la autonomía y la democracia sindicales.
Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil. 2. Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores. 3. Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos. 4. Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables. 5. Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección. 6. Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos. 7. Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.
Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación. 2. Fortalecer la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, garantizando el derecho a la información. 3. Construir la confianza y credibilidad de la ciudadanía en las acciones gubernamentales; para ello se propone crear y coordinar un sistema de información que permita evaluar y dar seguimiento a esas acciones. 4. Disminuir los riesgos de deserción escolar mediante sistemas de becas diseñados para proteger a los estudiantes provenientes de familias con apremios económicos. 5. Promover sistemas de seguro para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios en salud. 6. Ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural, dando vigencia al Estado de derecho en México. 7. Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiándola conciliación de intereses en la solución de conflictos. 8. Promover sistemas eficaces para apoyar a los individuos que pierden su empleo.

Estrategias del área de Crecimiento con Calidad.

Objetivos Rectores	Estrategias
<p align="center">Conducir responsablemente la marcha económica del país.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar la política fiscal con la política monetaria. 2. Promover una nueva hacienda pública. 3. Promover esquemas de regulación y supervisión eficaces en el sistema financiero. 4. Impulsar una banca comercial sólida y eficiente. 5. Fortalecer a los intermediarios no bancarios y construir una cultura del seguro en México. 6. Crear la banca social. 7. Reactivar la banca de desarrollo. 8. Impulsar la eficiencia en el mercado de valores. 9. Promover la productividad del sector público. 10. Desarrollar nuevos instrumentos para el control de riesgos y la promoción de la estabilidad.
<p align="center">Elevar y extender la competitividad del país.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover el desarrollo y la competitividad sectorial. 2. Crear infraestructura y servicios públicos de calidad. 3. Formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial. 4. Impulsar una nueva cultura laboral y una reforma del marco laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores. 5. Promover una inserción ventajosa del país en el entorno internacional y en la nueva economía. 6. Promover el uso y aprovechamiento de la tecnología y de la información. 7. Consolidar e impulsar el marco institucional y la mejora regulatoria que simplifique la carga 8. Promover mayores flujos de inversión extranjera directa. 9. Fortalecer el mercado interno. 10. <i>Instrumentar una política integral de desarrollo empresarial.</i>
<p align="center">Asegurar el desarrollo incluyente</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyar a los microempresarios y a los trabajadores por su cuenta para que logren una vinculación productiva con el mercado, mediante la asesoría y la capacitación. 2. Establecer un sistema sólido de instituciones financieras que potencie la capacidad productiva de la población emprendedora de bajos ingresos, fortalezca la cultura del ahorro y permita a estos grupos su incorporación a la vida productiva del país. 3. Promover el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias de este sector mediante el apoyo a la inversión, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de nuevas capacidades y la transferencia de tecnología. 4. Ampliar las oportunidades para la creación y desarrollo de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas. 5. Ampliar la infraestructura básica para la transmisión digital con el fin de ampliar su cobertura a localidades rurales o urbanas de alta marginación.
<p align="center">Promover el desarrollo económico regional equilibrado.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer las economías regionales, en especial las más rezagadas. 2. Apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad. 3. Garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país. 4. Apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional. 5. Crear núcleos de desarrollo sustentable que desalienten la migración regional. 6. Proyectar y coordinar, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional. 7. Desarrollar las fronteras Norte y Sur del país en concordancia con su potencial económico y con sus especificaciones naturales y sociales.
<p align="center">Crear condiciones para un desarrollo sustentable.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía. 2. Promover una gestión ambiental integral y descentralizada. 3. Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar tanto el desarrollo sustentable del país como adopción de procesos productivos y tecnologías limpias. 4. Promover procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. 5. Mejorar el desempeño ambiental de la administración pública federal. 6. <i>Continuar en el diseño y la implementación de la estrategia nacional para el desarrollo sustentable.</i> 7. Avanzar en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Estrategias del área de Orden y Respeto

Objetivos Rectores	Estrategias
Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacional.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Preservar la soberanía de nuestro territorio. 2. Desarrollar en forma armónica y equilibrada la capacidad de respuesta de las fuerzas armadas, fortaleciendo su participación, <i>coordinación operativa y proceso de modernización de conformidad con las prioridades de seguridad nacional.</i> 3. Mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional en el marco de la seguridad pública, para garantizar las condiciones de seguridad que la sociedad demanda. 4. Modernizar las estructuras y procedimientos educativos logísticos y administrativos del ejército, la fuerza aérea y la armada en el marco de calidad, eficiencia, oportunidad, equidad, transparencia y respeto a los derechos humanos. 5. Impulsar el desarrollo marítimo nacional. 6. Ampliar y profundizar e institucionalizar las relaciones exteriores de México, defendiendo y promoviendo los objetivos e intereses nacionales. 7. Hacer valer las decisiones soberanas de México en materia de flujos y movimientos migratorios y brindar y exigir trato digno a nuestros connacionales que viajan o residen en el extranjero.
Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulnereen la integridad del territorio. 2. Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México. 3. Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional. 4. Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del poder ejecutivo federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno. 5. Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.
Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transformar el ejercicio del poder público de manera que se alcancen las condiciones propias para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática. 2. Impulsar la reforma del Estado de manera que las instituciones que lo conforman representen y sirvan eficazmente a los valores políticos, las aspiraciones históricas, los fines y los intereses vitales del pueblo mexicano. 3. Contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos y propiciar desde el ejecutivo el dialogo productivo con y entre los partidos, en su calidad de entidades de interés público que articulan demandas políticas y sociales. 4. Transformar las instancias del poder ejecutivo federal vinculadas a las tareas de política interior, de manera que contribuyan a dar soporte a la gobernabilidad democrática en el marco de una vida institucional. 5. Difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones con una actitud de las personas que inyecte vitalidad a la convivencia política. 6. Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público que de lugar a un gobierno de y para los ciudadanos. 7. Promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión. 8. Desarrollar una política de comunicación social del ejecutivo federal que informando mejor a la ciudadanía favorezca la legitimidad de las instituciones. 9. Ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales impulsando diversas vías de difusión y proponiendo normas que hagan obligatorio el respeto a este derecho. 10. Garantizar el pleno ejercicio de la libertad de creencias y de culto que la Constitución Mexicana reconoce a toda persona, así como favorecer una mejor relación con las instituciones religiosas.
Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover una relación equilibrada entre los poderes de la unión. 2. Contribuir en lo que corresponda al ejecutivo federal a potenciar la aportación de los poderes de la unión al interés público. 3. Procurar la construcción de una interacción fructífera del ejecutivo federal con los poderes legislativo y judicial de la unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida. 4. Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la federación a las entidades federativas y municipios. 5. Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública. 6. Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas. 7. Impulsar el federalismo en materia económica. 8. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.
Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos. 2. Registrar y acreditar la identidad de todas las personas residentes en el país y de los mexicanos que radican en el extranjero. 3. Transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo con la corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población y sectores social y privado.
Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública 2. Controlar y detectar prácticas de corrupción. 3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad. 4. <i>Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.</i> 5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.
Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana. 2. Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública. 3. Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales. 4. Reestructurar integralmente el sistema penitenciario. 5. Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.
Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actualizar la Institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia, pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos. 2. Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada. 3. Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de procuración de justicia. 4. Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.

Grado de intensidad migratoria por municipio, Estado de México

Entidad federativa / Municipio	Total de hogares	% Hogares que no tienen remesas	% Hogares con emigrantes en Estados Unidos del extranjero anterior	% Hogares con migrantes culturales del extranjero anterior	% Hogares con migrantes de retorno del extranjero anterior	Índice de intensidad migratoria	Grado de intensidad migratoria
México	2 878 022	2.11	2.11	2.63	2.63	-0.15829612	Bajo
Acapulco	12 567	4.4	6.59	1.03	0.98	-0.84706627	Muy bajo
Alcozaco	14 320	1.59	2.34	0.36	0	-0.640000657	Muy bajo
Acozac	7 796	2.77	3.71	0.41	0	-0.785001778	Alto
Almoloya De Alquisiras	3 266	6.46	13.71	4.48	1.67	-0.785001778	Muy bajo
Almoloya De Juárez	23 257	0.96	0.66	0.15	0.06	-0.785001778	Muy bajo
Almoloya Del Río	1 913	4.55	3.14	2.46	3.98	-0.22656336	Medio
Amatepec	4 228	0.59	2.31	0.14	0.17	-0.738300969	Muy bajo
Amecameca	6 564	16.96	15.2	2.12	1.68	1.002270263	Alto
Amecameca	5 568	0.92	0.69	0.55	0.05	-0.73477193	Muy bajo
Apaxco	9 922	1.71	3.08	0.54	0	-0.61255363	Muy bajo
Atlixco	7 354	0.65	0.89	0.1	0.01	-0.62422835	Muy bajo
Atlixco	1 671	0.9	0.53	0.54	0	-0.63070456	Muy bajo
Atlixco De Zaragoza	114 048	1.39	2.22	0.37	0.26	-0.63002695	Muy bajo
Atlixco	15 848	1.8	1.56	0.56	0.68	-0.66332414	Muy bajo
Atlixco	4 866	0.8	3.07	0	0	-0.7097878	Muy bajo
Atlixco	4 867	1.48	1.84	0.41	0.11	-0.673091863	Muy bajo
Atlixco	3 874	0.94	2.8	0.65	0	-0.658862498	Muy bajo
Atlixco	4 867	0.45	0.6	0.45	0	-0.737817938	Muy bajo
Atlixco	1 671	0	0.81	0	0	-0.843387163	Muy bajo
Atlixco De Hernandez	61 460	2.52	1.41	0.5	0.07	-0.648620242	Muy bajo
Atlixco	7 849	13.43	19.3	8.03	3.63	-2.04874426	Muy alto
Atlixco	2 336	0.38	1.17	0.04	0.04	-0.90354964	Muy bajo
Atlixco	7 378	0.96	0.31	0.69	0.08	-0.801336256	Muy bajo
Atlixco	18 204	1.51	1.75	0.51	0.31	-0.668811777	Muy bajo
Atlixco	46 711	0.97	2.09	0.31	0.44	-0.748364262	Muy bajo
Atlixco	4 822	1.54	0.39	0.1	0.1	-0.771500247	Muy bajo
Atlixco	1 214	0.74	0.91	0	0.08	-0.738300969	Muy bajo
Atlixco	4 352	0.53	0.97	0.14	0.07	-0.788487585	Muy bajo
Atlixco	11 702	0.64	3.49	0.64	0	-0.544083214	Muy bajo
Atlixco	3 644	0.14	0.38	0.03	0	-0.854897814	Muy bajo
Atlixco	107 756	2.29	2.72	0.62	0.31	-0.542903467	Bajo
Atlixco	4 694	1.21	1.21	0.45	0.04	-0.747469445	Muy bajo
Atlixco	377 877	2.19	2.76	0.5	0.36	-0.548964928	Bajo
Atlixco	1 544	1.04	1.04	0.39	0	-0.746948134	Muy bajo
Atlixco	5 310	0.95	1.08	0.13	0	-0.777562368	Muy bajo
Atlixco	6 631	0.88	1.98	0.5	0	-0.88878108	Muy bajo
Atlixco	43 723	1.04	1.58	0.55	0.11	-0.85342484	Muy bajo
Atlixco	1 791	0.78	1.12	0	0.11	-0.779452729	Muy bajo
Atlixco	61 911	0.91	1.98	0.41	0.3	-0.588334898	Muy bajo
Atlixco	8 855	6.22	13.07	0.58	2.33	0.408625964	Medio
Atlixco	1 365	4.52	10.81	0.65	0.79	-0.017605741	Bajo
Atlixco	25 418	0.58	1.25	0.15	0.1	-0.787074894	Muy bajo
Atlixco	3 801	0.18	0.62	0.18	0.33	-0.744153718	Muy bajo
Atlixco	7 193	1.33	1.56	0.19	0.38	-0.856232711	Muy bajo
Atlixco	14 361	1.04	1.57	0.13	0.03	-0.740411945	Muy bajo
Atlixco	13 262	1.23	0.7	0.59	0.08	-0.779026807	Muy bajo
Atlixco	13 102	0.86	0.86	0.98	0.98	-0.775525425	Muy bajo
Atlixco	11 017	2.84	2.75	0.5	0.44	-0.560008642	Bajo
Atlixco	12 224	6.85	7.73	1.08	0.67	-0.029494421	Bajo
Atlixco	2 254	0.71	0.75	0	0	-0.817386564	Muy bajo
Atlixco	21 028	0.42	0.98	0.27	0.05	-0.78048363	Muy bajo
Atlixco	4 716	8.18	11.58	0.98	1.4	0.352130041	Medio
Atlixco	8 465	2.07	1.85	0.39	0.18	-0.53814079	Muy bajo
Atlixco	6 434	1.26	0.44	0.44	0.44	-0.685420736	Muy bajo
Atlixco	1 920	1.4	0.82	0.82	0.42	-0.625262879	Muy bajo
Atlixco	9 853	2.41	1.81	0.39	0	-0.857811837	Muy bajo
Atlixco	200 000	1.81	2.13	0.52	0.28	-0.638574243	Muy bajo
Atlixco	292 281	2.41	3.35	0.54	0.57	-0.462960068	Bajo
Atlixco	4 468	1.54	0.49	0.25	0.18	-0.741077746	Muy bajo
Atlixco	60 004	2.34	2.57	0.89	0.28	-0.520947272	Bajo
Atlixco	1 791	1.28	1.28	0.5	0.28	-0.86261941	Muy bajo
Atlixco	10 250	0.47	0.35	0.19	0	-0.821754604	Muy bajo
Atlixco	5 415	4.86	10.1	2.73	0.89	0.244893753	Medio
Atlixco	10 240	0.91	1.09	0.37	0.11	-0.738775964	Muy bajo
Atlixco	8 196	1.15	2.1	0.55	0	-0.676735515	Muy bajo
Atlixco	1 014	5.72	11.74	4.54	0.99	0.558466278	Medio
Atlixco	11 086	1.01	0.52	0.61	0.28	-0.767326222	Muy bajo
Atlixco	4 088	3.8	3.97	1.13	0.19	-0.538244094	Bajo
Atlixco	758	0.66	0.53	0.26	0	-0.798186022	Muy bajo
Atlixco	49 466	2.05	3.15	0.82	0.33	-0.507446692	Bajo
Atlixco	2 562	2.55	4.58	0.42	0.2	-0.462021584	Bajo
Atlixco	1 854	0.69	0.69	0	0	-0.82661389	Muy bajo
Atlixco	3 046	0.91	0.43	0.39	0.19	-0.736364401	Muy bajo
Atlixco	21 119	0.68	1.72	0.91	0.01	-0.738615505	Muy bajo
Atlixco	4 537	2.18	1.45	0.53	0.07	-0.735253965	Muy bajo
Atlixco	12 362	0.49	0.88	0	0.35	-0.752436957	Muy bajo
Atlixco	1 153	0.5	0.97	1.85	0.95	0.176116895	Medio
Atlixco	1 728	4.96	8.39	0.35	0.64	-0.15756622	Bajo
Atlixco	2 651	1.4	7.17	2.29	1.98	0.182526686	Medio
Atlixco	5 367	2.56	6.67	1.73	0.56	-0.04634084	Bajo
Atlixco	40 863	1.78	2.37	0.78	0.08	-0.598460333	Muy bajo
Atlixco	18 943	13.73	11.80	2.80	2.3	0.819738877	Alto
Atlixco	21 719	1.36	1.01	0.6	0.28	0.733082651	Muy bajo
Atlixco	6 817	0.8	1.51	0.07	0.54	-0.686186488	Muy bajo
Atlixco	11 801	3.17	5.08	1.34	0.11	-0.363107548	Bajo
Atlixco	5 345	3.97	9.94	3.88	0.98	0.252780722	Medio
Atlixco	12 856	0.66	0.11	0.06	0.05	-0.831907958	Muy bajo
Atlixco	16 110	3.77	6.7	1.18	0.4	-0.22748608	Bajo
Atlixco	18 409	1.27	0.84	0.38	0	-0.788428952	Muy bajo
Atlixco	14 009	1.45	3.8	1.83	0.19	-0.441607432	Bajo
Atlixco	14 408	0.91	1.71	0.35	0.19	-0.684586542	Muy bajo
Atlixco	6 656	0.86	0.77	0.43	0.23	-0.727486667	Muy bajo
Atlixco	2 017	1.56	2.29	1.68	1.98	-0.445218817	Bajo
Atlixco	3 473	3.02	3.29	0.28	0.32	-0.512500131	Muy bajo
Atlixco	14 114	1.96	1.91	0.54	0.5	-0.67054792	Bajo
Atlixco	6 303	0.6	0.87	0.7	0	-0.862454271	Muy bajo
Atlixco	5 534	3.31	12.45	1.27	1.77	0.238795855	Medio
Atlixco	837	2.03	2.24	0	0.43	-0.628514762	Muy bajo
Atlixco	43 333	1.15	1.18	0.36	0.2	-0.701851804	Muy bajo
Atlixco	1 213	1.71	1.64	0.36	0.45	-0.6348478	Muy bajo
Atlixco	11 422	1.43	2.01	0.18	0.21	-0.678914086	Muy bajo
Atlixco	3 155	3.33	5.86	0.44	0.08	-0.415736304	Bajo
Atlixco	6 792	0.86	0.82	0.82	0.11	-0.775264486	Muy bajo
Atlixco	17 711	1.68	2.62	0.84	0.84	0.617150401	Muy bajo
Atlixco	7 119	19.08	18.31	1.94	1.65	1.012366267	Alto
Atlixco	149 380	1.42	1.27	0.45	0.23	-0.68483638	Muy bajo
Atlixco	2 873	0.78	0.95	3.45	3.9	0.986285138	Alto
Atlixco	21 856	1.13	2.23	0.85	0.42	-0.652831047	Muy bajo
Atlixco	101 448	2.77	2.8	0.43	0.24	-0.561384694	Bajo
Atlixco	13 524	1.84	3.87	0.55	0.21	-0.53368142	Bajo
Atlixco	2 718	0.73	2.27	0	0.13	-0.727207814	Muy bajo
Atlixco	8 482	1.32	1.66	1.12	0.62	-0.80078569	Muy bajo
Atlixco	74 729	4.24	9.54	1.27	1.02	0.052027184	Medio
Atlixco	13 044	1.08	1.98	0.98	0.08	-0.771348448	Muy bajo
Atlixco	8 786	0.64	0.83	0.73	0.13	-0.712674315	Muy bajo
Atlixco	766	4.77	7.55	4.77	2.25	0.596897238	Medio
Atlixco	3 535	11.37	15.36	1.22	1.22	0.618464584	Medio
Atlixco	24 077	0.68	1.29	0.43	0.36	-0.88498222	Muy bajo
Atlixco	2 875	4.7	15.03	0.38	0	0.138412433	Medio
Atlixco	21 104	1.67	1.63	0.75	0.41	-0.58369183	Bajo
Atlixco	106 811	1.86	2.02	0.44	0.18	-0.64189224	Muy bajo
Atlixco	71 543	2.5	3.87	0.5	0.19	-0.52522006	Bajo

FUENTE: INEGI

Población por grupos quinquenales // Censo de Población 2005

Grupos Quinquenales	COATEPEC HARINAS				TLATLAYA				AMATEPEC				ALMOLOYA DE ALQUIBRAS			
	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad
Total	31,880	14,999	16,881	88.96	33,308	15,932	17,376	91.69	27,078	12,938	14,088	91.84	14,198	6,859	7,337	96.35
De 0 a 4 años	3,480	1,853	1,627	101.35	3,229	1,827	1,402	101.56	2,578	1,295	1,282	101.09	1,575	818	757	106.06
De 5 a 9 años	3,973	2,018	1,955	103.22	3,841	1,938	1,903	101.84	3,085	1,573	1,512	104.03	1,769	921	848	108.61
De 10 a 14 años	4,279	2,187	2,092	104.54	4,690	2,233	2,457	100.67	3,990	1,801	2,189	100.87	1,860	928	932	98.57
De 15 a 19 años	3,425	1,889	1,536	123.51	3,766	1,915	1,851	93.03	2,925	1,451	1,474	98.58	1,373	816	557	146.37
De 20 a 24 años	2,358	916	1,442	63.52	1,918	784	1,134	69.14	1,604	644	960	87.08	911	337	574	158.71
De 25 a 29 años	1,991	841	1,150	73.13	1,558	681	877	77.65	1,268	537	731	73.46	803	312	491	158.54
De 30 a 34 años	1,917	858	1,059	81.02	1,527	692	835	82.87	1,340	592	748	79.14	796	361	435	153.99
De 35 a 39 años	1,735	763	972	78.5	1,583	673	910	75.62	1,218	531	687	77.28	767	300	467	165.51
De 40 a 44 años	1,524	717	807	88.65	1,527	716	811	88.29	1,273	572	701	81.6	676	287	379	178.38
De 45 a 49 años	1,235	589	646	85.44	1,400	651	749	89.45	1,227	571	656	87.04	564	256	308	183.12
De 50 a 54 años	977	470	507	92.7	1,286	543	743	100	1,111	514	597	88.1	468	244	224	208.93
De 55 a 59 años	718	352	366	96.17	1,075	500	575	86.96	833	460	373	100.65	359	181	198	181.31
De 60 a 64 años	683	320	363	93.28	1,133	508	624	81.57	833	428	405	93.22	304	137	167	232.04
De 65 a 69 años	528	213	313	68.05	930	408	522	86.24	752	388	364	85.33	270	118	151	178.81
De 70 a 74 años	472	200	272	73.53	830	408	422	96.68	641	295	346	85.26	230	105	125	184
De 75 a 99 años	644	263	381	69.03	1,288	543	745	98.02	1,185	589	596	95.47	390	179	211	184.83
De 100 y más años	7	2	5	40	29	15	14	107.14	18	9	9	100	7	1	6	16.87
De edad no especificada	1,538	789	749	100.26	1,700	848	852	99.53	1,415	711	704	100.99	1,074	537	537	100

Grupos Quinquenales	ECATEPEC DE MORELOS				NEZAHUALCÓYOTL				NAUCALPAN DE JUÁREZ				TLAQUEPANTLA DE BAZ			
	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad
Total	1,888,268	825,824	862,634	95.71	1,140,628	553,113	587,415	94.16	821,442	388,451	432,991	94.2	883,808	331,143	552,665	83.9
De 0 a 4 años	151,373	77,168	74,207	103.99	98,442	48,142	47,300	103.88	74,498	37,608	36,890	103.61	54,204	27,348	26,856	101.83
De 5 a 9 años	151,281	78,787	72,494	103.08	97,805	48,698	49,107	103.18	70,875	38,228	32,647	105.16	53,940	27,318	26,622	102.61
De 10 a 14 años	156,492	79,205	77,287	102.48	101,824	51,816	50,008	103.6	69,648	35,377	34,271	103.23	56,976	28,219	27,657	102.03
De 15 a 19 años	155,110	77,389	77,721	100.11	100,985	50,398	50,587	99.63	72,775	35,774	37,001	96.66	57,556	28,885	28,671	100.81
De 20 a 24 años	152,816	74,983	77,833	95.28	101,744	48,538	52,206	94.89	78,744	38,869	39,875	92.95	60,392	28,492	30,900	95.44
De 25 a 29 años	138,242	65,982	72,260	91.31	98,412	47,495	50,917	93.28	73,951	35,708	38,243	93.62	58,165	28,153	30,012	93.81
De 30 a 34 años	137,882	65,375	72,507	90.16	101,578	48,304	53,274	90.67	71,708	34,190	37,519	91.13	58,483	28,092	30,391	92.44
De 35 a 39 años	122,004	60,817	61,187	91.33	99,208	42,980	46,228	90.54	61,784	29,430	32,354	92.74	51,889	24,770	27,119	91.37
De 40 a 44 años	104,835	49,885	55,150	90.09	72,755	34,496	38,259	90.17	48,938	23,001	25,937	89.72	43,453	20,554	22,899	99.76
De 45 a 49 años	88,878	42,022	46,856	89.88	58,463	27,260	31,203	87.36	40,889	18,948	21,941	86.3	36,495	17,038	19,459	87.55
De 50 a 54 años	72,322	34,830	37,492	92.9	49,687	23,046	26,641	86.51	34,887	16,163	18,724	86.28	31,813	14,388	17,425	84.68
De 55 a 59 años	51,026	24,843	26,183	94.88	39,326	18,181	21,145	85.98	28,579	12,348	14,233	86.74	25,267	11,588	13,679	64.65
De 60 a 64 años	37,478	18,267	19,191	86.28	33,625	15,567	18,058	86.21	22,871	10,475	12,396	84.5	21,634	9,897	11,637	85.91
De 65 a 69 años	25,102	11,835	13,197	90.64	24,846	11,500	13,346	86.17	16,937	7,650	9,287	82.37	15,627	7,255	8,372	88.88
De 70 a 74 años	18,425	7,435	8,990	82.7	18,817	8,774	10,043	86.5	12,551	5,950	6,601	87.3	11,602	5,240	6,362	82.36
De 75 a 99 años	20,486	8,446	12,040	70.15	22,111	8,503	12,608	75.37	15,734	6,008	8,926	76.27	14,882	6,393	8,489	74.57
De 100 y más años	94	23	71	32.39	113	37	76	48.69	81	16	45	35.56	52	12	40	30
De edad no especificada	105,616	52,824	52,792	100.05	32,590	16,199	16,391	96.83	32,023	16,011	16,012	99.99	32,888	16,342	16,546	89.81

FUENTE: INEGI, Segundo Censo de Población 2005

Población por grupos quinquenales XII Censo General de Población y Vivienda

Grupos Quinquenales	COATEPEC HARINAS				TLATLAYA				AMATEPEC				ALMOLOYA DE ALQUIRÁS			
	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad
Total	35,068	16,786	18,282	91.82	36,100	17,480	18,620	93.88	30,141	14,933	15,208	92.74	15,584	7,450	8,134	91.59
De 0 a 4 años	4,586	2,267	2,319	100.35	3,891	1,853	1,938	100.77	3,371	1,721	1,650	104.3	1,974	1,007	967	104.14
De 5 a 9 años	4,829	2,428	2,401	101.12	4,871	2,459	2,412	101.85	3,916	1,957	1,959	99.9	2,043	1,066	977	108.11
De 10 a 14 años	4,658	2,370	2,288	103.59	5,232	2,698	2,534	106.47	4,057	2,150	1,907	112.74	1,858	969	988	97.88
De 15 a 19 años	3,450	1,566	1,884	85.09	3,566	1,686	1,900	86.74	2,933	1,301	1,602	83.08	1,426	821	805	77.14
De 20 a 24 años	2,578	1,082	1,497	72.28	2,128	915	1,211	75.56	1,804	731	1,073	88.13	1,057	441	616	71.59
De 25 a 29 años	2,270	1,012	1,258	80.45	1,645	745	900	82.78	1,441	630	811	77.68	909	406	503	80.72
De 30 a 34 años	1,924	865	1,058	81.85	1,601	691	910	75.93	1,324	539	785	86.56	854	378	476	79.41
De 35 a 39 años	1,802	875	927	94.39	1,658	761	905	84.09	1,409	654	755	86.92	789	340	449	75.72
De 40 a 44 años	1,403	685	718	95.4	1,416	674	742	90.64	1,238	581	655	88.7	651	316	335	94.33
De 45 a 49 años	1,103	516	587	87.9	97.64	420	556	81.1	1,068	495	573	81.1	471	224	248	90.32
De 50 a 54 años	862	441	421	104.75	1,110	531	579	91.71	955	476	479	99.37	423	204	219	93.15
De 55 a 59 años	688	334	354	94.35	1,059	473	586	80.72	814	388	425	81.53	325	154	171	90.06
De 60 a 64 años	612	295	316	78.88	1,040	498	542	81.69	830	398	432	92.13	328	161	167	90.41
De 65 a 69 años	588	272	316	85.44	885	430	455	94.51	768	352	414	85.02	260	126	134	94.03
De 70 a 74 años	480	182	298	65.47	667	331	336	96.51	610	299	311	96.14	192	83	99	93.94
De 75 a 79 años	545	221	324	68.21	977	478	499	95.79	898	452	446	101.35	307	135	172	78.49
De 100 y más años	5	1	4	25	12	12	12	100.00	22	12	10	120	6	2	4	50
De edad no especificada	2,694	1,322	1,342	100.75	3,050	1,525	1,525	100	2,649	1,336	1,313	101.75	1,610	807	803	100.5

Grupos Quinquenales	ECATEPEC DE MORELOS				NEZAHUALCÓYOTL				NAUCALPAN DE JUÁREZ				TLAINPANTLA DE BAZ			
	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad
Total	1,622,697	797,869	824,808	96.74	1,225,972	585,585	630,387	94.48	858,711	418,041	442,670	93.98	721,415	350,156	371,257	94.32
De 0 a 4 años	162,886	82,946	79,940	103.76	119,865	60,879	59,086	103.03	85,383	43,700	41,683	104.84	84,392	32,086	31,686	102.66
De 5 a 9 años	168,715	86,032	82,683	102.81	123,016	62,245	60,771	102.43	82,948	41,773	41,175	101.45	66,081	33,474	32,607	102.66
De 10 a 14 años	160,428	81,384	79,045	102.96	112,212	56,488	55,724	101.37	74,882	37,734	37,148	101.58	62,227	31,313	30,914	101.29
De 15 a 19 años	163,298	81,280	82,008	98.12	114,028	56,184	57,844	97.13	82,948	39,602	43,046	92.46	67,418	33,065	34,353	96.37
De 20 a 24 años	156,916	71,306	85,610	84.73	123,372	59,454	63,918	93.02	91,560	43,770	47,790	81.59	72,960	35,519	37,441	94.87
De 25 a 29 años	149,321	71,898	77,423	92.96	126,102	60,385	65,716	91.89	88,098	42,733	45,365	94.2	72,463	35,513	37,070	95.53
De 30 a 34 años	128,707	61,824	66,883	92.44	104,418	50,166	54,252	92.47	70,943	34,571	36,372	95.05	60,346	29,260	31,086	94.13
De 35 a 39 años	114,855	54,428	60,427	90.07	85,610	40,853	44,757	91.28	58,028	27,339	30,689	89.08	50,685	24,977	26,618	90.45
De 40 a 44 años	96,466	46,328	50,138	92.4	67,227	31,805	35,422	89.79	46,265	21,636	24,430	89.38	41,575	19,693	22,082	88.28
De 45 a 49 años	73,877	36,025	37,852	93.17	52,445	24,153	28,292	86.37	36,987	17,107	19,880	86.05	33,550	15,558	18,161	84.43
De 50 a 54 años	56,822	28,072	28,752	97.63	45,963	21,629	24,334	88.08	31,884	14,927	17,057	86.03	30,177	13,957	16,220	86.05
De 55 a 59 años	37,933	19,006	18,927	100.42	35,148	16,608	18,540	89.58	24,356	11,295	13,101	86.21	23,009	10,600	12,209	89.46
De 60 a 64 años	27,968	13,562	14,406	94.01	30,269	14,285	15,984	89.37	20,867	9,642	11,025	87.46	18,969	8,066	10,070	88.34
De 65 a 69 años	16,869	8,540	10,328	82.88	21,985	10,222	11,763	86.9	14,851	6,942	7,909	87.62	13,689	6,287	7,402	84.94
De 70 a 74 años	12,500	5,454	7,046	77.41	14,235	6,407	7,748	83.72	9,939	4,614	5,325	86.05	9,300	4,392	5,008	85.7
De 75 a 79 años	15,124	6,438	8,288	69.29	17,521	7,490	10,031	74.87	12,905	3,987	7,518	67.96	11,675	4,761	6,914	68.96
De 100 y más años	148	58	90	64.44	127	51	75	67.11	86	31	55	56.36	75	27	48	56.25
De edad no especificada	74,243	37,262	36,981	100.76	92,329	46,200	46,129	100.44	26,540	13,339	13,201	101.05	22,787	11,439	11,358	100.71

FUENTE: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

DATOS II CONTEO DE POBLACIÓN 2005

Municipio	Almoleva de Aguilillas	Amatepec	Cotapepec Harinas	Tlatiyya	Nizahuatlóyotl	Naucajipan	Ecatepec	Tlaxiapanilla
Población total	14,196	27,026	31,860	33,308	1,140,528	821,442	1,689,258	693,808
Población masculina	6,959	12,938	14,999	15,932	553,113	389,451	825,924	331,143
Población femenina	7,537	14,088	16,861	17,376	587,415	431,991	863,334	352,665
Población de 5 años y más	11,547	23,033	28,444	28,379	1,011,496	714,823	1,431,269	698,906
Población de 0 a 14 años	5,204	9,253	12,132	11,730	298,171	214,819	458,148	164,020
Población de 6 a 11 años	2,149	3,884	4,875	4,920	119,098	83,772	183,060	64,841
Población de 6 a 14 años	3,262	6,090	7,484	7,756	180,162	125,577	276,976	98,684
Población de 15 años y más	7,918	16,358	18,192	19,878	811,757	574,800	1,123,498	487,090
Población de 15 a 24 años	2,284	4,529	5,783	5,664	202,729	148,919	307,928	117,948
Población de 15 a 59 años	6,717	12,899	15,880	15,620	712,156	508,448	1,023,911	423,513
Población masculina de 15 a 59 años	2,914	5,890	7,074	7,165	341,107	242,130	483,516	203,149
Población femenina de 15 a 59 años	3,803	7,009	8,806	8,455	371,049	264,316	530,395	220,364
Población de 60 años y más	1,201	3,459	2,312	4,258	99,511	68,154	99,585	63,577
Relación hombres - mujeres	86.35	91.84	88.96	91.69	84.16	94.2	95.71	93.8
Promedio de hijos nacidos vivos	3.38	3.73	3.47	3.95	2.21	2.12	2.14	2.13
Población sin derechohabencia a servicios de salud	8,448	13,815	22,369	23,581	591,186	357,822	810,801	268,860
Población derechohabiente a servicios de salud	4,644	11,920	7,749	7,822	511,873	425,179	764,236	379,046
Población de 15 años y más analfabeta	1,160	3,878	2,771	4,896	26,138	20,947	36,999	15,393
Población de 6 a 11 años que no asiste a la escuela	46	97	235	101	2,700	2,312	4,484	1,564
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	209	444	934	471	5,975	5,026	10,431	3,398
Población de 15 a 24 años que asiste a la escuela	558	1,376	1,048	1,906	89,585	60,473	127,731	53,889
Grado promedio de escolaridad	5.87	5.44	5.59	5.6	9.13	9.45	9.03	9.73
Grado promedio de escolaridad de la población masculina	5.99	5.59	5.58	5.8	9.41	9.85	9.3	10.08
Grado promedio de escolaridad de la población femenina	5.78	5.31	5.62	5.43	8.87	9.08	8.78	9.43
Total de hogares	3,057	6,038	6,728	7,278	277,863	205,372	385,931	170,187
Hogares con jefatura femenina	863	1,416	1,783	1,764	70,235	47,869	84,028	41,938
Población en hogares	13,154	25,667	30,381	31,886	1,106,487	789,838	1,582,312	649,030
Población en hogares con jefatura femenina	3,089	4,635	6,570	6,053	248,851	158,163	306,862	138,822
Total de viviendas habitadas	3,244	6,269	6,944	7,569	275,139	208,057	389,400	173,342
Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada de la red pública	1,950	1,955	5,771	2,379	265,012	193,892	346,230	161,024
Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje	2,031	3,972	4,693	4,122	195,732	195,515	359,339	162,278
Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica	2,888	5,656	6,402	6,992	264,884	195,595	360,576	162,921
Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada de la red pública, drenaje y energía eléctrica	1,559	1,340	4,375	1,969	262,824	180,573	342,132	159,282
Viviendas particulares habitadas que disponen de televisión	2,531	4,289	5,831	5,077	262,475	183,864	357,468	161,492
Viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador	1,593	3,870	3,379	4,918	234,423	169,233	320,639	147,739
Viviendas particulares habitadas que disponen de computadora	203	321	358	366	66,309	63,102	92,276	55,006

FUENTE: INEGI, II Conteo de Población 2005.

Población por grupos quinquenales II Conteo de Población 2005

Grupos Quinquenales	Zona Metropolitana de la Ciudad de México				Zona Sur del Estado de México			
	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad	Total	Hombres	Mujeres	Índice de Masculinidad
Total	4,334,036	2,108,331	2,225,705	64.73	106,300	50,528	55,802	90.45
De 0 a 4 años	376,815	191,564	184,951	103.58	11,282	5,694	5,569	102.29
De 5 a 9 años	373,701	189,699	183,702	103.43	12,668	6,450	6,218	103.73
De 10 a 14 años	383,840	194,417	189,523	102.58	14,386	7,239	7,150	101.24
De 15 a 19 años	395,826	192,336	193,490	99.4	11,480	5,480	6,009	81.2
De 20 a 24 años	391,696	190,562	201,134	94.74	6,791	2,881	4,110	85.23
De 25 a 29 años	368,670	177,338	191,332	92.69	5,620	2,371	3,249	72.98
De 30 a 34 años	369,852	175,981	193,691	90.85	5,903	2,503	3,077	81.35
De 35 a 39 años	325,081	155,210	169,851	91.38	5,283	2,287	2,966	76.63
De 40 a 44 años	269,879	127,736	141,843	89.99	5,000	2,302	2,698	86.32
De 45 a 49 años	224,825	105,167	119,358	88.11	4,426	2,057	2,389	86.83
De 50 a 54 años	186,716	88,624	100,695	88.54	3,842	1,871	1,971	94.93
De 55 a 59 años	142,188	66,968	75,230	89.02	3,085	1,481	1,604	82.33
De 60 a 64 años	115,808	54,326	61,282	88.65	2,683	1,302	1,591	87.49
De 65 a 69 años	82,511	38,340	44,171	86.8	2,515	1,156	1,359	85.08
De 70 a 74 años	59,495	27,269	32,196	84.79	2,173	1,008	1,165	86.52
De 75 a 79 años	32,863	14,820	18,043	73.9	3,488	1,654	1,844	89.7
De 100 y más años	320	88	232	37.93	61	27	34	79.41
De edad no especificada	202,927	101,376	101,551	99.83	5,725	2,865	2,860	100.17

FUENTE: Elaboración propia con datos del II Contec de Población 2005.

INDICADORES SOCIODEMGRÁFICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO SEGÚN EL CONTEO DE POBLACION 2005

Relación Hombres-Mujeres		10 más años			
1	Nopaltepec	101.53	1	Bulnesac	87.57
2	Acociman	101.18	2	Almoloya de Alquisiras	89.35
3	Ixtapan del Oro	101.11	3	Zacualpan	88.81
4	Almoloya de Juárez	100.84	4	Coatepec-Hannas	88.96
5	Tonaltilac	100.67	5	Ixtapan de la Sal	88.76
6	Villa del Carbón	100.09	6	Morelos	90.02
7	Zacualpan	89.99	7	Orumbá	90.47
8	Alcance	99.48	8	Texcaltitlán	90.47
9	Huayopilla	99.41	9	Jocuilcingo	90.61
10	Orumbá	99.29	10	Almoloya del Río	91.82
Estado de México		85.24	Estado de México		95.24

Relación Hombres-Mujeres en la PEA		10 más años			
1	Almoloya de Juárez	101.38	1	Almoloya de Alquisiras	75.62
2	Acociman	99.83	2	Bulnesac	78.60
3	Ixtapan del Oro	99.35	3	Zacualpan	80.23
4	Almoloya de Juárez	98.85	4	Coatepec-Hannas	80.33
5	San José del Rincón	98.34	5	Ixtapan de la Sal	82.93
6	Villa del Carbón	98.20	6	Tepehuac	83.95
7	Orumbá	97.95	7	Amatepec	84.03
8	Nopaltepec	97.70	8	Texcaltitlán	84.66
9	Alcance	97.27	9	Tlaliloya	84.74
10	Texcoco	96.55	10	Jocuilcingo	84.98
Estado de México		92.45	Estado de México		92.45

Porcentaje de la población entre 0-14 años.		10 más años			
1	San José del Rincón	43.78	1	Tlaxiapan	23.99
2	San Felipe del Progreso	42.28	2	Cuauhtlán Izcalli	34.58
3	Villa Victoria	40.92	3	Metepec	26.97
4	Donato Guerra	40.75	4	Coacaco	26.65
5	Luvianos	40.38	5	Nerahuacoyotl	25.97
6	Villa de Allende	40.26	6	Atzacapan de Zaragoza	28.05
7	Estadillo	39.85	7	Naucaipan	26.15
8	Sultepec	39.52	8	Huixquilucan	26.62
9	Zumpahuacán	38.09	9	Ecatepec	27.20
10	Temayuca	38.72	10	Cuautlilán*	27.81
Estado de México		29.80	Estado de México		29.80

Porcentaje de la población entre 15-59 años.		10 más años			
1	Atzacapan de Zaragoza	84.09	1	Luvianos	46.72
2	Metepec	83.40	2	Tlaliloya	46.9
3	Cuauhtlán Izcalli	83.10	3	Zacualpan	47.04
4	Jiltepec	82.89	4	Almoloya de Alquisiras	47.32
5	Nerahuacoyotl	82.64	5	Amatepec	47.67
6	Tullilán	82.18	6	Amatepec	47.73
7	Coacaco	82.12	7	Cholapan del Oro	48.29
8	Tlaxiapan	81.93	8	Ixtapan del Oro	48.42
9	Texcoco	81.92	9	Texcaltitlán	49.02
10	Orumbá	81.82	10	San José del Rincón	49.03
Estado de México		59.81	Estado de México		59.81

Porcentaje de la población de 60 años y más.		10 más años			
1	Amatepec	12.8	1	Chicocapan	3.47
2	Tlaliloya	12.78	2	Ixtapalapa	3.69
3	Tonaltilac	11.51	3	Huahuaca	3.73
4	Cizcapan	10.8	4	Chimilhuacán	3.85
5	Zacualpan	10.03	5	Cuauhtlán	3.92
6	Luvianos	9.91	6	Valle de Chico Soledad	4.18
7	Tlaxiapan	9.81	7	Tepehuac	4.22
8	Sultepec	9.6	8	Chalco	4.69
9	San Simón de Guerrero	9.52	9	Tullilán	4.74
10	Morelos	9.34	10	Tezamac	4.93
Estado de México		6.37	Estado de México		6.37

Dependencia Senil		10 más años			
1	Tlaliloya	27.26	1	Chicocapan	6.12
2	Amatepec	25.82	2	Tepehuac	6.37
3	Orizaba	22.37	3	Chimalhuacán	6.48
4	Zacualpan	21.32	4	Huahuaca	6.82
5	Luvianos	21.22	5	Valle de Chico Soledad	6.76
6	Tonaltilac	21.16	6	Cuauhtlán	7.00
7	Sultepec	20.13	7	Tepehuac	7.19
8	Tlaxiapan	18.97	8	Tullilán	7.88
9	Morelos	18.53	9	Chalco	8.07
10	San Simón de Guerrero	16.93	10	La Paz	8.37
Estado de México		10.68	Estado de México		10.68

Dependencia Infantil		10 más años			
1	San José del Rincón	89.27	1	Cuauhtlán Izcalli	38.69
2	Luvianos	86.43	2	Tlaxiapan	38.73
3	San Felipe del Progreso	84.14	3	Metepec	40.33
4	Sultepec	82.91	4	Atzacapan de Zaragoza	40.65
5	Donato Guerra	80.48	5	Coacaco	41.30
6	Villa Victoria	77.85	6	Nerahuacoyotl	41.59
7	Orizaba	77.85	7	Naucaipan	42.42
8	Almoloya de Alquisiras	77.48	8	Ecatepec	44.84
9	Texcaltitlán	77.29	9	Tullilán	46.39
10	Ixtapan del Oro	77.13	10	Huixquilucan	45.46
Estado de México		48.95	Estado de México		48.95

Promedio de Niños Necesitan Vivos		10 más años			
1	Tlaliloya	3.95	1	Cuauhtlán Izcalli	1.95
2	Donato Guerra	3.75	2	Cuauhtlán	1.86
3	Luvianos	3.74	3	Huixquilucan	1.89
4	Amatepec	3.73	4	Atzacapan de Zaragoza	2.00
5	Ixtapan de Oro	3.67	5	Coacaco	2.02
6	Sultepec	3.63	6	Metepec	2.07
7	Orizaba	3.61	7	Tullilán	2.07
8	San José del Rincón	3.59	8	Ixtapalapa	2.10
9	Texcaltitlán	3.53	9	Naucaipan	2.12
10	Coatepec-Hannas	3.47	10	Tepehuac	2.12
Estado de México		2.30	Estado de México		2.30

Relación Derechohabientes - No Derechohabientes		10 más años			
1	Cuauhtlán	172.09	1	Ixtapan del Oro	4.97
2	Coacaco	171.77	2	Zumpahuacán	5.17
3	Cuauhtlán Izcalli	163.89	3	Morelos	7.98
4	Huahuaca	153.31	4	Malinalco	9.89
5	Metepec	148.56	5	Coahuilán	10.75
6	Tlaxiapan	140.98	6	Texcaltitlán	12.23
7	Tullilán	130.11	7	Estadillo	12.69
8	Soyaniquilpan de Juárez	124.97	8	Atlixpa	15.69
9	Atzacapan de Zaragoza	119.61	9	Atzacapan	16.83
10	Naucaipan	118.62	10	Chiconauac	16.81
Estado de México		80.48	Estado de México		80.48

Porcentaje de niños entre 5 y 11 años que no asisten a la escuela		10 más años			
1	Tonaltilac	6.27	1	Avapango	1.18
2	Villa Victoria	5.99	2	Jiltepec	1.19
3	Donato Guerra	4.98	3	Cuauhtlán	1.22
4	Coatepec-Hannas	4.82	4	Temayuca del Aire	1.44
5	Villa Guerrero	4.76	5	Temamatla	1.48
6	Sultepec	4.43	6	Coacaco	1.53
7	San José del Rincón	4.07	7	Nopaltepec	1.57
8	Luvianos	4.03	8	Popotlán	1.62
9	Atzacapan	3.93	9	Tepehuac	1.62
10	Atzacapan	3.92	10	Popotlán	1.68
Estado de México		2.47	Estado de México		2.47

Porcentaje de niños de entre 6 y 16 años que no asisten a la escuela		10 más años			
1	Villa Guerrero	13.92	1	Cuauhtlán	2.02
2	Coatepec-Hannas	12.46	2	Coacaco	2.04
3	Tonaltilac	11.35	3	Tepehuac	2.30
4	Villa Victoria	11.26	4	San Martín de las Pirámides	2.45
5	San José del Rincón	10.12	5	Metepec	2.46
6	Zacualpan	10.0	6	Chapultepec	2.55
7	Villa de Allende	9.95	7	Cuauhtlán Izcalli	2.57
8	Sultepec	8.85	8	Tlaxiapan	2.68
9	Donato Guerra	8.82	9	Coahuilán	2.67
10	San Felipe del Progreso	8.36	10	Tezamac	2.76
Estado de México		4.22	Estado de México		4.22

Porcentaje de la población de entre 15-24 años que asiste a la escuela		10 más años			
1	Coacaco	62.68	1	San José del Rincón	11.90
2	Metepec	62.49	2	Villa Victoria	13.80
3	Cuauhtlán Izcalli	49.95	3	Villa de Allende	15.96
4	Cuauhtlán	47.51	4	Villa Guerrero	16.89
5	Tepehuac	47.25	5	Zumpahuacán	16.99
6	Coahuilán	45.68	6	Zacualpan	17.49
7	Tlaxiapan	45.67	7	Coatepec-Hannas	18.12
8	Atzacapan de Zaragoza	44.56	8	Temayuca	18.17
9	Nerahuacoyotl	44.19	9	Acolulco	21.13
10	Tullilán	43.27	10	Sultepec	21.86
Estado de México		38.28	Estado de México		38.28

FUENTE: Elaboración propia con datos del I Conteo de Población 2005

INDICADORES SOCIODEMÓGRAFICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO SEGÚN EL CONTEO DE POBLACIÓN 2005

Porcentaje de la población de 15 años y más alfabetizada	
10 más altos	10 más bajos
1) Cuicuilpan	28.35
2) Toluca	25.13
3) Cuicatlan	24.61
4) Amatepec	23.71
5) San José del Rincón	22.70
6) Donato Guerra	22.44
7) Villa Victoria	21.40
8) Morelos	21.01
9) San Felipe del Progreso	20.85
10) Otzacatipan	20.49
Estado de México	5.31

Porcentaje de población en hogares con lectura femenina	
10 más altos	10 más bajos
1) Almoloya de Abasco	23.46
2) Nezahualcóyotl	22.89
3) Bultapeac	21.81
4) Coatepec Harinas	21.63
5) Tlameanilla	21.39
6) Xapapan de la Sel	21.07
7) Cuernavaca	20.97
8) Nautacatan	20.15
9) Morelos	19.91
10) La Paz	19.89
Estado de México	17.99

Porcentaje de viviendas que disponen de energía eléctrica.	
10 más altos	10 más bajos
1) Zacacuapán	98.93
2) Ecatepec	98.46
3) Juchitpec	98.65
4) Jilotepec	98.42
5) Nopaltepec	98.18
6) Valle de Chalco Solidaridad	97.85
7) Hueytlalpan	97.78
8) Tenquique	97.72
9) Xanatlaco	97.72
10) Ayotlán	97.71
Estado de México	93.88

Porcentaje de viviendas habitadas que disponen de refrigerador.	
10 más altos	10 más bajos
1) Coatepec	88.63
2) Atlapatzaco	87.03
3) Jilotepec	86.81
4) Cuicuilpan	86.37
5) Toluca	85.93
6) Tlameanilla	85.23
7) Nezahualcóyotl	85.20
8) Ecatepec	82.34
9) Melchor Ocampo	82.32
10) Cuicuilpan	81.49
Estado de México	74.24

Grado promedio de escolaridad	
10 más altos	10 más bajos
1) Metepec	10.86
2) Coatepec	10.84
3) Cuicuilpan	10.35
4) Cuicuilpan	10.31
5) Tlameanilla	9.73
6) Atlapatzaco	9.71
7) Toluca	9.68
8) Huixtla	9.51
9) Nautacatan	9.45
10) Texcoco	9.37
Estado de México	8.95

Porcentaje de viviendas habitadas que disponen de agua entubada	
10 más altos	10 más bajos
1) Valle de Chalco Solidaridad	97.48
2) Almoloya del Río	97.46
3) Atlapatzaco	97.17
4) Jilotepec	96.93
5) Texcoco	96.40
6) Nezahualcóyotl	95.32
7) Rayón	95.24
8) Jilotepec	95.27
9) San Antonio la Isla	95.70
10) Cuicuilpan	95.53
Estado de México	88.32

Porcentaje de viviendas que disponen de agua, drenaje y electricidad.	
10 más altos	10 más bajos
1) Nezahualcóyotl	95.52
2) Valle de Chalco Solidaridad	95.45
3) Jilotepec	94.85
4) Almoloya del Río	94.69
5) Rayón	94.04
6) Atlapatzaco	93.95
7) San Antonio la Isla	93.24
8) Atlapatzaco	93.10
9) Texcoco	92.81
10) Toluca	92.22
Estado de México	88.32

Porcentaje de viviendas habitadas que disponen de computadora.	
10 más altos	10 más bajos
1) Metepec	38.72
2) Cuicuilpan	37.16
3) Coatepec	35.03
4) Atlapatzaco	34.76
5) Huixtla	32.30
6) Tlameanilla	31.73
7) Nautacatan	30.33
8) Jilotepec	28.91
9) Cuicuilpan	27.50
10) Toluca	26.41
Estado de México	21.51

Porcentaje de hogares con lectura femenina	
10 más altos	10 más bajos
1) Almoloya de Abasco	28.14
2) Bultapeac	26.59
3) Coatepec Harinas	26.50
4) Xapapan de la Sel	26.45
5) Nezahualcóyotl	25.28
6) Morelos	24.09
7) San Simón de Guerrero	24.81
8) Tlameanilla	24.54
9) Toluca	24.24
10) Cuernavaca	23.92
Estado de México	20.99

Porcentaje de viviendas habitadas que disponen de drenaje.	
10 más altos	10 más bajos
1) San Antonio la Isla	97.63
2) Valle de Chalco Solidaridad	96.91
3) Nezahualcóyotl	96.98
4) Almoloya del Río	96.20
5) Rayón	96.01
6) Jilotepec	95.83
7) Melchor Ocampo	95.49
8) Tenango del Valle	95.46
9) Atlapatzaco	95.33
10) Cuicuilpan	95.08
Estado de México	97.93

Porcentaje de viviendas habitadas que disponen de televisión.	
10 más altos	10 más bajos
1) Melchor Ocampo	95.18
2) Valle de Chalco Solidaridad	95.75
3) Jilotepec	95.51
4) Nezahualcóyotl	95.40
5) San Antonio la Isla	95.39
6) Rayón	95.37
7) Jilotepec	95.35
8) Cuicuilpan	95.32
9) Chiconcuac	95.10
10) Juchitpec	94.84
Estado de México	90.85

FUENTE: Elaboración propia con datos del Censo de Población 2005

LOCALIDADES DE LOS MUNICIPIOS DE TONATICO Y ALMOLOYA DE ALQUISIRAS

PROG.	MUNICIPIO / LOCALIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1	TONATICO	10,901	5,222	5,679
2	Colixtlahuacán	6	4	2
3	Ojo de Agua	17	8	9
4	San Bartolo	127	67	60
5	La Vega	152	74	78
6	San Miguel	228	116	112
7	Salinas	233	120	113
8	El Zapotal	243	116	127
9	Tlacopan	287	140	147
10	El Rincón	353	178	175
11	La Audiencia	368	175	193
12	La Puerta de Santiago	457	219	238
13	Los Amates (San José de los Amates)	477	222	255
14	El Terrero	1,064	517	547
	Tonatico	6,889	3,266	3,623

PROG.	MUNICIPIO / LOCALIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1	ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	14,196	6,659	7,537
2	Cuevillas	42	17	25
3	Triguillos	76	37	39
4	Verabuena	79	42	37
5	Vista Hermosa	88	39	49
6	Colonia Guadalupeana	97	39	58
7	Los Ranchos	97	41	56
8	El Mirador	99	48	51
9	Mesa del Río	128	64	64
10	Loma Larga	130	64	66
11	La Lobera	149	78	71
12	La Barranca de Tlacuillos	156	68	88
13	Tototlec de la Paz	160	79	81
14	Cerro de Tlapexco (Segunda Manzana)	164	75	89
15	Tototlec de Arriba	166	84	82
16	Cerro del Guayabo	167	84	83
17	Capulmanca	176	77	99
18	Plutarco González (Higueras)	195	81	104
19	Llano de las Casas	197	94	103
20	Rancho de los Pérez	226	112	114
21	Sexta Manzana	243	128	115
22	Agüelepan	322	161	161
23	Cuarta Manzana	330	164	166
24	Agua Fria	396	183	213
25	Jaltepec de Arriba	404	184	210
26	Quinta Manzana	409	187	222
27	Los Pinos	414	191	223
28	Las Mesas	442	216	226
29	Buenos Aires	449	221	228
30	San José Tizates (Tizates)	450	215	235
31	Tepehuajes	511	251	260
32	La Unión Riva Palacio	523	220	303
33	Ahuacatlán (Ahuacatlán)	531	250	281
34	Cuauhtenco	561	248	313
35	Plan de Vigas	669	317	352
36	San Antonio Pachuquilla	711	307	404
37	San Andrés Tepetitlán	1,539	717	822
	Almolya de Alquisiras	2,700	1,256	1,444

FUENTE: INEGI. II CONTEO DE POBLACIÓN 2005

LOCALIDADES DE LOS MUNICIPIOS DE LUVIANOS Y TEIPIPLCO

PROG.	LUVIANOS	MUNICIPIO / LOCALIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1	LOS COXIAS		28,213	13,812	14,401
2	El Cerro			3	4
3	El Cerro			5	3
4	El Salto de San Jerónimo			10	5
5	La Anaguita Uno (Centro de la Anaguita Uno)			12	5
6	Calabazos (Las Palmas)			9	5
7	El Centro de la Soya			18	7
8	Luviano			8	7
9	Cuchulote			16	10
10	La Minilla			6	8
11	El Limón			17	5
12	La Caroba			7	10
13	Los Llanos			7	10
14	Los Llanos			6	8
15	El Naranjo			16	10
16	La Laguna (0055)			19	10
17	La Chiqueta			20	10
18	Arroyo			21	12
19	González			21	12
20	Los Pericones (Ramchén los Pericones)			21	10
21	El Mirador			10	11
22	El Mirador			21	10
23	Buenavista			23	10
24	Cuchulotes (Cuchulotes)			24	12
25	Jalapa			24	12
26	El Tenque			25	13
27	Pedra Blanca			25	15
28	Los Hornos			27	15
29	Cañal Chocara (Pedra de Aquila)			28	15
30	Huastec			30	15
31	Mesa de los Espinos (Mesa de las Escobas)			30	17
32	Corral Nuevo			31	17
33	El Tecuán			32	17
34	El Naranjo			33	17
35	Los Hornos (Los Arroyos Verdes)			33	16
36	El Cacalá			33	16
37	Monte Verde			36	17
38	El Capare			37	20
39	Rincón de Arroyanos			38	23
40	El Brasil			39	17
41	El Centro			39	23
42	El Centro			42	23
43	Saltadero			39	12
44	Las Palmas			41	22
45	El Rincón			43	24
46	Carriada del Campanario			45	20
47	La Candelaria			48	24
48	Los Barríos			48	30
49	Los Barríos			48	30
50	Centro de la Culebra			48	20
51	Cruz de Piedra			50	25
52	La Tona			51	28
53	Mesa de Nidos			53	26
54	El Maniquito			54	24
55	El Maniquito			54	24
56	El Pío de la Tona			56	26
57	Rincón de Vargas			57	24
58	Arroyo Seco			59	30
59	Homiqueros			59	21
60	Río Frio Estancia Grande			62	27
61	Río Estancia Grande			62	27
62	Río Estancia Grande			63	35
63	Río Estancia Grande			66	37
64	La Laguna (0058)			66	37
65	Maripó Solo			66	38
66	La Perota			72	40
67	Palos Prietos			73	39
68	Corral Barro			77	35
69	El Centro			77	35
70	El Aguacate			86	31
71	El Capare de Acantilán			89	48
72	Rincón de Alambre			89	48
73	La Unidad (Los Chirales)			96	45
74	Ojo de Agua			99	46
75	Canajetas			100	48
76	El Centro			100	44
77	Rincón Cruz de Clavos			103	44

PROG.	TEIPIPLCO	MUNICIPIO / LOCALIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1	Uxmal		65,547	29,907	32,640
2	Uxmal			5	3
3	La Chucara			9	4
4	Río Chiquilo			11	6
5	La Cotredia (Los Mangos)			12	4
6	Tonalico			13	7
7	La Calera			14	8
8	Cobach			15	8
9	Coahuila			19	10
10	Puerto del Guayabal			20	9
11	Paso de la Parota			21	10
12	El Naranjo Grande			22	10
13	El Picacho del Rincón del Guayabal			22	9
14	Mesa de Gallos (El Tigre)			22	11
15	Las Palmas (La Pizcanina)			22	18
16	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
17	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
18	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
19	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
20	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
21	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
22	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
23	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
24	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
25	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
26	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
27	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
28	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
29	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
30	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
31	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
32	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
33	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
34	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
35	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
36	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
37	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
38	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
39	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
40	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
41	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
42	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
43	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
44	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
45	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
46	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
47	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
48	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
49	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
50	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
51	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
52	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
53	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
54	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
55	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
56	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
57	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
58	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
59	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
60	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
61	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
62	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
63	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
64	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
65	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
66	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
67	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
68	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
69	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
70	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
71	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
72	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
73	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
74	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
75	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
76	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18
77	Las Palmas (La Pizcanina)			32	18

LOCALIDADES DE LOS MUNICIPIOS DE LUVIANOS Y TEUPILCO

PROG.	MUNICIPIO / LOCALIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
78	Cuadilla de Sánchez	115	56	59
79	Los Pirizanos	116	55	61
80	Santa Rosa-Hermilpaco	116	60	56
81	Hilmeche	120	60	60
82	Rincón del Hilmache	125	58	67
83	Cajames	127	65	62
84	San José Grande	134	69	65
85	Albano (Punto Abrojo)	134	69	65
86	Palo Gordo	134	65	69
87	Centro del Agua	136	70	66
88	Rincón de San Lucas	138	69	69
89	Rincón de Rodríguez	148	65	83
90	Rincón del Naranjo La Cabeza	149	78	71
91	El Campamiro de Itapam (El Campamiro)	155	78	77
92	El Cidán de Hermilpaco	155	78	77
93	El Pueblo (0163)	158	78	80
94	Puerto del Salitre	165	79	86
95	El Mamay Acatitlán	168	88	81
96	Salitre del Puente (Puente del Salitre)	180	85	95
97	Centro de Castañinas	180	87	93
98	La Palma	190	81	109
99	Cuadilla de Benítez	208	102	106
100	San José Gordo (El Saúz)	208	95	113
101	Salitre de Rodríguez	213	96	117
102	Pano de la Arena	215	110	105
103	Potrero Vallecitos (El Potrero)	216	109	107
104	Centro del Venado (Comunidad del Pueblo)	223	104	119
105	La Estancia de San José (199)	234	123	111
106	Rincón de Córdoba	234	123	111
107	Toma de Agua	257	123	134
108	La Estancia de Nanchichilla (La Estancia)	290	131	159
109	El Rincón Piedra Grande	292	137	155
110	Puerta de Golpe	292	148	144
111	La Palma	296	153	143
112	El Centro	306	153	153
113	Castro	304	152	152
114	Iglesia Vieja	311	158	153
115	Santa Rosa-Estancia Grande	323	151	172
116	Vallecitos-Hermilpaco (Vallecito)	327	157	170
117	Cruc de Caviros	338	159	179
118	El Centro de San José (Cruce de San José)	338	163	175
119	El Naranjo de Nanchichilla (El Naranjo)	357	168	189
120	El Naranjo de San Isidro (El Naranjo Primero)	358	172	186
121	Rancho Viejo	385	212	183
122	San Simón Piedra Grande (San Simón)	410	212	198
123	Estancia Grande (San José Estancia Grande)	413	201	212
124	San Antonio Luvianos (San Antonio)	424	220	204
125	El Campamiro	429	208	221
126	El Pueblo (0162)	445	217	228
127	Hermilpaco (Pera Blanca)	467	233	234
128	Calle de Agua	543	241	302
129	Estancia Grande (San Simón)	603	281	322
130	San Sebastián (Rincón de San Sebastián)	651	319	332
131	El Rancho	782	421	378
132	San Juan Acatitlán (Acatitlán)	850	463	418
133	Tolosa	1,000	512	518
134	Villa Luvianos	8,140	3,940	4,308

PROG.	MUNICIPIO / LOCALIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
78	Acuachitlán	174	82	92
79	Acuachitlán	174	82	92
80	Cañadas de San Simón (Cañada de Chivas)	180	85	94
81	Rincón del Naranjo-La Cabeza	185	95	90
82	Cjo de Agua (Rincón de Ligata)	197	107	110
83	Cuadilla de Lenas	201	97	104
84	Mazatepec	201	102	99
85	Las Juntas de Itapam (Cajabana de los Arroyales)	203	101	102
86	Las Juntas de Itapam	203	101	102
87	Erchona Verdes	204	99	105
88	Rincón del Guayabal	211	100	111
89	Salitre de San Lucas	213	108	104
90	Puerto de Jalpan (Jalpa)	212	103	110
91	Campamiro de Itapam (El Campamiro)	223	91	132
92	Chalchicomula	228	109	119
93	Ocoyapan	228	109	119
94	Hacienda de Itapam	231	102	129
95	La Florida (Kilometro Cero)	234	117	117
96	Rio de Aquilut (Aquilut)	235	113	122
97	Los Pancones	242	109	133
98	Las Lomas (Los Depósitos)	244	113	131
99	Las Lomas de Itapam	244	113	131
100	Cuadilla de López	253	124	129
101	El Mamay de San Lucas	257	129	128
102	Las Mesas de Itapam (Las Mesas)	273	120	153
103	Santa María de las Flores	273	107	166
104	Centro de Cacalotepec (Cacalotepec)	280	136	144
105	Hacienda de Itapam	284	141	143
106	San Lucas del Maíz	284	141	143
107	San Lucas del Maíz (San Lucas)	290	153	137
108	Lodo Prieto	292	132	160
109	Jumiltepec	298	147	151
110	Peso del Guayabal (El Paso)	304	138	166
111	El Capra (Colonia el Capra)	305	141	164
112	San Lucas del Maíz	310	146	164
113	Potrero de San Lucas del Maíz	310	146	164
114	Col. Benito Juárez (Libero Cárcenas del Rio)	328	162	166
115	Colonia Buenavista Primera Sección	332	161	171
116	La Estancia de Itapam	332	137	195
117	San Gabriel Panjola	332	161	171
118	Esperanza	357	171	186
119	El Saúz	362	180	182
120	El Saúz Ocoyotepec (El Saúz)	366	183	183
121	Centro Gordo	385	171	214
122	El Cidán de la Laguna (El Cidán)	385	184	201
123	El Rodeo	389	180	209
124	Jalpan (Jalpan San Simón)	389	185	204
125	Rincón de San Gabriel	405	203	202
126	El Platanal (El Platanal de San Lucas)	411	203	208
127	Juntas de Zacapec (El Pedregal 2a. Mza.)	422	169	253
128	Los Melchones de San Lucas (Los Melchones)	432	206	226
129	Cuadilla de los Martínez (Los Martínez)	463	218	245
130	Limon de San Lucas del Maíz	463	238	225
131	Rincón de Ugitte	463	239	224
132	Llano Grande (Llano Grande de San Lucas)	502	235	267
133	Rincón del Cidán	508	251	257
134	Susquilla	512	237	275
135	Arbolito	556	282	274
136	Llano Grande	569	290	309
137	Puerto del Alto	673	304	369
138	Sauz de San Lucas (El Sauz)	691	355	336
139	San José de la Laguna	709	346	363
140	Rincón de Ugitte	774	386	388
141	Almoharra de San Granada	842	408	434
142	Planicie de Zaragoza	842	408	434
143	La Lobera de Zaragoza	848	415	433
144	Rincón de López	908	443	465
145	San Miguel Itapam	1,326	522	635
146	Tenapia (Pueblo Nuevo)	1,326	633	693
147	San Andrés Ocoyotepec	1,592	767	825
148	Rincón de James	1,617	793	824
149	Zacapec	2,188	1,042	1,146
150	Belizcos	2,451	1,146	1,305
151	Teupilco de Hidalgo	22,041	10,472	11,569

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN EL TIPO DE LOCALIDAD. II CONTEO DE POBLACIÓN 2005

	ALMOLOYA DE ALQUISIRAS		LUVIANOS		TEJUPILCO		TONATICO	
	Cantidad de Población en	Cantidad de Población en	Cantidad de Población en	Cantidad de Población en	Cantidad de Población en	Cantidad de Población en	Cantidad de Población en	Cantidad de Población en
Localidades de 1 - 49 habitantes	1	42	50	1342	27	638	2	23
Localidades de 50 - 99 habitantes	6	536	23	1595	27	2075	0	0
Localidades 100 - 499 habitantes	22	5873	54	12601	77	18599	10	2925
Localidades de 500 - 999 habitantes	6	3506	5	3529	13	8886	0	0
Localidades de 1000 - 1999 habitantes	1	1539	1	1000	4	5689	1	1064
Localidades de 2000 - 2499 habitantes	0	0	0	0	2	4619	0	0
Localidades de 2500 - 4999 habitantes	1	2700	0	0	0	0	0	0
Localidades de 5000 - 9999 habitantes	0	0	1	8146	0	0	1	6889
Localidades de 10000 - 14999 habitantes	0	0	0	0	0	0	0	0
Localidades de 15000 - 19999 habitantes	0	0	0	0	0	0	0	0
Localidades de 20000 - 49999 habitantes	0	0	0	0	1	22041	0	0

FUENTE: INEGI, II Conteo de Población 2005.

FINANZAS PÚBLICAS 2003-2005. SISTEMA MUNICIPAL DE BASE DE DATOS

	ALMOLOYA DE ALQUISIRAS					LUVIANOS					TEJUPILCO					TONATICO								
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005						
Ingresos Brutos	41967348	43947123	45560962	53188923	50117538	74743673	117921195	133303861	111005335	45482612	38719893	64953155	786453	424555	1967668	565389	658482	589491	3679703	5605247	4252474	1489100	1302248	1619334
Impuestos	340142	297120	327194	779709	965746	1127654	3843241	4755259	4910352	1735859	2138723	2000021	69234	74	231022	159714	72443	129955	339367	470649	694940	3242518	4690985	4810184
Derechos	26400	38041	239887	40489	802535	698435	2078309	3056819	1055258	139266	1320161	2184309	80370	107175	422588	0	594	144266	148292	59498	45329	58084	221947	
Contribución de mejoras	15232470	31361652	29410669	38658222	46246903	25126620	35970624	47064290	42583465	18763526	21271157	20632968	22346028	11718506	12962090	3292367	43941435	54303305	56862599	16463281	5321171	17967016	0	0
Aportaciones federales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	86251	0	0	424948	0	596908	0	606749	603733	0	0	
Otros ingresos	3000000	0	0	9268085	1370835	12693844	13791801	17900000	0	3000000	2617364	15517376	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Disponibilidades	0	0	44	0	0	1513766	7688923	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Egresos Brutos	41967348	43947123	45560962	53188923	50117538	74743673	117921195	133303861	111005335	45482612	38719893	64953155	10306476	11982247	14185978	1806089	19157814	22172186	37457201	35839956	53246037	16645409	17899002	19920822
Servicios personales	2244216	2322543	2527610	3978878	4338183	3834691	5659924	10904043	5704846	2687517	2832567	3527559	2935166	3665173	3487868	6337459	6608116	5039271	12003230	13966882	7427959	4439784	6163967	5951818
Materiales y suministros	2519745	2278389	2597476	3978048	4577818	4841868	9488626	5280008	8214338	2863375	3584897	4875922	0	0	0	342866	174381	1086418	5898174	0	1154179	2617108	8625926	
Subsidios, transferencias y ayudas	711511	5149	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Adquisiciones bienes muebles e inmuebles	17467775	3084253	7523359	20313417	15001448	36881696	44950292	57814798	288558	6537205	4248721	22051108	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obras públicas y acciones sociales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Inversión financiera	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recursos federales y estatales a municipios	744597	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1705	0
Otros egresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Por cuenta de terceros	3374145	0	0	159446	0	0	7274504	3600000	86534	3751564	1371926	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Deuda pública	1663717	20609369	15228671	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Disponibilidades	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0																					

BIBLIOGRAFÍA

1. AGUILAR Villanueva, Luis F. (2000): "El estudio de las Políticas públicas", Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
2. ALBA, Francisco (1979): "Industrialización sustitutiva y migración internacional: el caso de México", en Indocumentados, Mitos y Realidades, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México.
3. ALBA, Francisco (1980): "Éxodo silencioso: la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos" en Migración y Desarrollo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, El Colegio de México, México.
4. ALBA, Francisco (1993): "La migración mexicana y la iniciativa del Tratado de Libre Comercio: el juego de las expectativas", en Gustavo Vega (coord.), "Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales", El Colegio de México, México. pp.273-289
5. ARIAS, Xosé Carlos y Gonzalo Caballero (2003): "Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama", en Revista de Economía Institucional, Primer Semestre, año/vol. 5, Número 008, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
6. ARROYO Alejandro, Jesús y Rodolfo García Zamora (2000): "Remesas y crecimiento económico regional: propuestas para la formulación de políticas públicas", CONAPO, D.F. México.
7. AYANA, Carlos Raúl (2004): "Problemática de la Migración México-Estados Unidos", en Revista Iniciativa #12, Instituto de Estudios Legislativos. Toluca, México.
8. BARDACH, Eugene (1998): "Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica", CIDE, D.F., México.
9. BAUBÖCK, Rainer (1994), "Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration", 1era edición. Cheltenham, UK.
10. BEAUJEU-GARNIER, J. (1972): "Demografía", Labor, España.
11. BERGE, Dalia (2006): "Migración y políticas públicas: elementos a considerar para la administración de las migraciones entre Nicaragua y Costa Rica", en Población y Salud en Mesoamérica, Revista electrónica, Vol. 3, Número 2, Artículo 4. Enero-Junio. Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
12. BUSTAMANTE, Jorge (1994) "Migración de México a Estados Unidos: un enfoque sociológico", en Secretaría de Relaciones Exteriores-Subsecretaría "A" (coord.) "La migración laboral mexicana a Estados Unidos de América: una perspectiva bilateral desde México", Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México. pp.25-72.
13. BUSTAMANTE, Jorge A. (1979): "Emigración indocumentada a Estados Unidos", en Indocumentados, Mitos y Realidades, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México.

14. CABRERO Mendoza, Enrique (2000): *"Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Sciences en contextos cultural y políticamente diferentes"*, en Gestión y política pública, Segundo Semestre, Vol. IX, Número 002, Centro de Investigación y Docencia Económicas, D.F., México. pp.180-229
15. CALDERÓN, Chelius Leticia y Jesús Martínez Saldaña (2002), "La dimensión política de la migración mexicana", Instituto Mora, México.
16. CAMINAL, Miguel (1996): *"La política como ciencia"* en Caminal, Miguel. Manual de Ciencia Política.
17. CANALES, Alejandro (1999): *"Ciclos de la migración laboral de México hacia Estados Unidos"*, en Papeles de Población, núm. 22, CIEAP-UAEM, Toluca, México.
18. CANO, Arturo (2004): *"La maquinaria contra el mito. El regreso del Rey del Tomate"* Domingo 11 de Julio de 2004, Masiosare No.342, Suplemento dominical del periódico *La Jornada*. Directora General Carmen Lira Saade, México, D.F.
19. CANTO Sáenz, Rodolfo (2000): *"Más allá del pluralismo y la participación ciudadana"*, en Gestión y Política Pública, Segundo semestre, año/vol. IX, número 002, Centro de Investigación y Docencia Económicas, D.F. México. pp.231-255.
20. CARDOSO Santín, Alfredo. (1999) "Monografía Municipal. Tejupilco", Gobierno del Estado de México, Toluca, México.
21. CASON, Jim y David Brooks (Corresponsales) *"México y Estados Unidos, "codo a codo" contra el terrorismo: Fox"* Viernes 5 de Octubre de 2001, *La Jornada*, Sección de Política. Directora General Carmen Lira Saade, México, D.F.
22. CASON, Jim y David Brooks (Corresponsales) *"Traductores, obstáculo en la visita de Fox a Estados Unidos"* Sabado 8 de Septiembre de 2001, *La Jornada*, Sección de Política. Directora General Carmen Lira Saade, México, D.F.
23. CASTAÑEDA, Jorge G. y Robert A. Pastor, (co-autor). (1989): *"Límites en la amistad: México y Estados Unidos"*, Edit. J. Mortiz-Planeta, México.
24. CORNELIUS, Wayne (1992): *"From sojourners to settlers: the changing profile of mexican immigration to the United States"*, en Jorge Bustamante et al., (coord. y comp.), "U.S.-Mexico relation. Labor market interdependence", Standford University Press, Standford, pp.155-195.
25. CORONA Vázquez, Rodolfo (1998): *"Modificaciones de las características del flujo migratorio laboral de México a Estados Unidos"*, en Manuel Ángel Castillo et al. (coords.). *"Migración y fronteras"*, Colef, ALAS y Colmex, México. pp.243-261.
26. DÍEZ -Canedo, Juan, (1980): *"La migración indocumentada a Estados Unidos: un nuevo enfoque"*, Documento núm. 24. Fondo de Cultura Económica, México.
27. DURAN, Jorge, y Douglas S. Massey (2003): *"Clandestinos. Migración México-Estados"*

Unidos e los albores del siglo XXI", Edit. Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

28. DURAND, Jorge (2003): "*Cien años de política migratoria mexicana: de traidores a héroes*", en La Jornada, Domingo 23 de Noviembre de 2003. Directora General: Carmen Lira Saade. México, Distrito Federal.
29. ELIZAGA, Juan C. y John J. Mascisco Jr (1975): "*Migraciones internas: teoría, método y factores sociológicos*", CELADE, Santiago de Chile.
30. EVERETT S., Lee (1975): "*Una teoría de las migraciones*"; en Migraciones internas, teoría, método y factores sociológicos, Juan C. Elizaga y John J. Mascisco Jr.; CELADE, Santiago de Chile.
31. GARCÍA Zamora, Rodolfo y Blanca Villaseñor Roca (2002): "*Migración: Comunidades de Origen*", Universidad Autónoma de Zacatecas y la Coalición Pro-Defensa del migrante en Baja California, México.
32. GLICK-SCHILLER, Nina; Linda Basch y Cristina Blanc-Szanton (1992), "*Towards a Transnational Perspective on Migration*", en *Annals of The New York Academy Of Sciences*, vol. 645. Nueva York, US.
33. GONZÁLEZ Becerril, Juan Gabino (2006) "*Migración y remesas en el sur del estado de México*", en Papeles de Población, octubre-diciembre, número 050. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. Pp.223-252.
34. GONZÁLEZ Becerril, Juan Gabino(2002): "*Migración laboral hacia Estados Unidos de los oriundos del Estado de México*", UAEM, Toluca, México.
35. GOSS, Jon y Bruce Lindquist (1995): "*Conceptualizing international migration: a structuration perspective*" en International Migration Review, vol. XXIX. pp. 317-351.
36. GRISWOLD del Castillo, Richard (1979) "*Los Ángeles Barrio, 1850-1890*", University of California Press, Berkeley, Los Ángeles.
37. LAHERA P. Eugenio (2004): "*Política y Políticas Públicas*" CEPAL División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.
38. LINDBLOM, Charles E.; tr. Eduardo Zapico Goñi (1991): "*El proceso de la elaboración de políticas*", Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, España.
39. LOWI, Theodore J., Coaut. Aguilar Villanueva, Luis F., introd. (2000): "*La hechura de las políticas*", Theodore J. Lowi... [et al.]; Estudio Introductorio y Edición Luis F. Aguilar Villanueva, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
40. LOZANO, Fernando, (2002): "*Interrelación entre migración internacional y la migración interna en México*", en Papeles de Población, núm. 33, CIEAP/UAEM, Toluca, México.
41. MALGESINI, Graciela (1998): "*Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*" Compendio, Icaria fundación hogar del empleado. Barcelona.

42. MARMORA, L. (2002): *"Las políticas de migraciones internacionales"*, Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.
43. MARSHALL, T.H. y Tomo Bottomore (1998), *"Ciudadanía y clase social"*, Primera Edición, Alianza Editorial. Madrid, España.
44. MARTÍNEZ Pizarro, Jorge (2001): *"Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina"*, Migraciones Internacionales, Vol. 1, Núm. 1, julio-diciembre, México.
45. MARTÍNEZ Vilchis, José (1998): *"El proceso de las políticas públicas en el gobierno del Estado de México"*, en Espacios Públicos, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, Toluca, México.
46. MASSEY, Douglas S.(1991) *"Los Ausentes: El proceso de la migración internacional en el occidente de México"*. Alianza editorial y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México
47. MOCTEZUMA L., Miguel (2000): *"Factibilidad y uso productivo de las remesas familiares y colectivas de los migrantes internacionales zacatecanos"*, ponencia presentada en el II Coloquio Nacional sobre Políticas Públicas de Atención al Migrante, Puebla, Puebla. Marzo 7-8 de 2000.
48. MONTOYA Arce, Jaciel (1995): *"Población en movimiento. Un diagnóstico sociodemográfico, 1950-1980"*, CIEAP-UAEM, Avances 1, Toluca, México.
49. MORALES Sales, Edgar Samuel (2006): "Fenómenos de la migración mexicana en dos regiones: nacional y continental, el caso del Estado de México", Espacios Públicos, febrero, año/vol. 9, número 017, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca México p.p. 337-351.
50. MYRDAL, Gunnar (1974): *"Teoría económica y regiones subdesarrolladas"*, FCE, México, D.F.
51. Naciones Unidas, *"Tendencias y características de la migración internacional desde 1950"*, Estudios Demográficos, No. 64, Nueva York, 1979.
52. NOVELO Urdanivia, Federico (2006): *"Historia y Características de los inmigrantes mexicanos en los EUA"*, en Análisis Económico, primer cuatrimestre, año/vol. XXI, número 046. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, D.F., México. pp. 113-166.
53. PARRA, José Francisco (2003), *"Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía transnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos"*, América Latina Hoy, abril, año/vol. 33. Universidad de Salamanca. Salamanca, España. Pp. 73-100
54. PARRA Ramírez Esther (2003) *"El Estado en acción: la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas"*. Reflexión Política. Mes Junio. Número 9. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia. pp. 103-112
55. PETERSEN, William (1975): *"Tipología general de la migración"*, en Migraciones internas,

teoría, método y factores sociológicos, Juan C. Elizaga y John J. Mascisco Jr.; CELADE, Santiago de Chile.

56. PIORE, Michael (1979): *"Birds of passage: migrant labor in industrial societies"*, Cambridge University Press, Cambridge.
57. PODESTA Arzubiaga, Juan (2001): *"Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional"*, en Última década, Octubre, Número 15, Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas Viña del Mar, Chile.
58. PUYOL, Rafael (1986): *"Población y espacio. Problemas demográficos mundiales"*, Editorial Cincel, México.
59. REYNOLDS, C y Carlos Tello (1981): *"Las Relaciones México-Estados Unidos"*, Fondo de Cultura Económica. D.F. México.
60. ROA García, Edmundo (1999) *"Monografía Municipal de Almoloya de Alquisiras"*, Gobierno del Estado de México, Toluca, México.
61. ROBERTS Bryan, Reanne Frank y Fernando Lozano-Ascencio (2003): *"Las comunidades migrantes transnacionales y la migración mexicana a Estados Unidos"*, en Alejandro Portes, Luis Guarnido y Patricia Landolt (coordinadores) *"La globalización desde abajo: Transnacionalismo Inmigrante y Desarrollo, la experiencia de Estados Unidos y América Latina"*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera edición, FLACSO, México, D.F.
62. ROTH, A. (2002): *"Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación"*, Edit. Aurora, Bogotá, Colombia.
63. RUÍZ Sánchez, Carlos (2002): *"Manual para la elaboración de políticas públicas"*, Programas Educativos S.A. de S.V. México, Distrito Federal.
64. SANDOVAL A., Eduardo (1993): *"Migración e identidad. Experiencias de exilio"*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, Toluca, México.
65. SMITH, Clint E. (1995): *"México ante los Estados Unidos. Historia de una convergencia"*, Editorial Grijalbo, Segunda Edición, Universidad Autónoma Metropolitana, D.F. México.
66. SMITH, Michael Peter y Luis Eduardo Guarnizo (1998), *"Theorizing Transnationalism. The Locations of Transnationalism. En SMITH, Michael Peter y Luis Eduardo Guarnizo "Transnationalism from Below"*, Primera Edición. New Brunswick, Transaction Publishers. US.
67. SOYSAL, Yasemin (1994), *"Limits of Citizenship. Migrants and the Postnational Membership in Europe"*, Primera Edición. Chicago, The Chicago University Press. US.
68. TODARO, Michael y I. Maruszko (1987): *"Illegal Migration and U.S. Immigration Reform: A Conceptual Framework"*, Population and Development Review, vol. 13, núm. 1 pp.101-114.
69. TORRES, Federico (1998): *"Uso productivo de las remesas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua"*, CEPAL.

70. TUIRÁN Rodolfo, Carlos Fuentes y José Luis Ávila (2002): *"Índice de Intensidad migratoria México-Estados Unidos, 2000"*, CONAPO, Primera edición, México, Distrito Federal.
71. TUIRÁN, Rodolfo (2001): *"Migración México-Estados Unidos. Hacia una nueva agenda bilateral"*, CONAPO, México, D.F.
72. URRUTIA, Alonso (Reportero) *"México demandara a Estados Unidos regularizar la situación de indocumentados: Creel"* Martes 21 de Octubre de 2003, *La Jornada*, Sección de Política. Directora General Carmen Lira Saade, México, D.F.
73. UVALLE Berrones, Ricardo (2004): *"El control y la evaluación en la administración Pública"*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Septiembre-Diciembre, año/vol. XLVI, número 192. UNAM, D.F., México.
74. VARGAS, Rosa Elvira (Enviada) *"La Casa Blanca da largas al acuerdo de Migración Temporal"* Domingo 7 de Marzo de 2004, *La Jornada*, Sección de Política. Directora General Carmen Lira Saade, México, D.F.
75. VARGAS, Rosa Elvira (Enviada) *"No te puedo ofrecer nada: Bush a Fox sobre el acuerdo migratorio"* Lunes 22 de Noviembre de 2004, *La Jornada*, Sección de Política. Directora General Carmen Lira Saade, México, D.F.
76. Vázquez Illana Oscar, Cronista Municipal de Tonatico (1999), *"Monografía Municipal de Tonicato"*. Toluca, México.
77. VENEGAS, Juan Manuel (Enviado) *"Derbez: no habrá acuerdo migratorio con Estados Unidos, sino una serie de acciones"* Martes 21 de Octubre de 2003, *La Jornada*, Sección de Política. Directora General Carmen Lira Saade, México, D.F.
78. VENEGAS, Juan Manuel (Enviado) *"Enfría Bush el plan de Fox de un pacto migratorio con Estados Unidos"* Sábado 26 de Octubre de 2002, *La Jornada*, Sección de Política. Directora General Carmen Lira Saade, México, D.F.
79. VENEGAS, Juan Manuel (Enviado) *"Fox demanda que la migración sea vista en México y Estados Unidos como un fenómeno enriquecedor"*, Viernes 4 de mayo de 2001, *La Jornada*, Sección de Política. Directora General Carmen Lira Saade, México, D.F.
80. VENEGAS, Juan Manuel, David Brooks y Jim Cason (Enviados y Corresponsales) *"Plantea Fox que en tres años ya no haya indocumentados"* Jueves 6 de Septiembre de 2001, *La Jornada*, Sección de Política. Directora General Carmen Lira Saade, México, D.F.
81. VENEGAS, Juan Manuel, Rosa Elvira Vargas y Martín Diego (Enviados y Corresponsal), *"Fox y Bush revisan conformación de grupos de alto nivel para temas de la agenda binacional"*, Sábado 17 de Febrero de 2001, *La Jornada*, Sección de Política. Directora General Carmen Lira Saade, México, D.F.
82. VERA Campos, Verónica, Rafael Fernández de Castro y Sydney Weintraub (coord.) (1998): *"Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos"*, Fondo de Cultura

Económica, México, D.F.

83. VILA Freyer, Ana (2007): "*Las políticas de atención a migrantes en los Estados de México: Acción, Reacción, Gestión*", en Imaz, Cecilia (Coord.) "*¿Invisibles? Migrantes Internacionales en la Escena Política*", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y SITESA.
84. ZLOTNIK, Hania (1992) "*Identificación empírica del Sistema Migrante Internacional*", en M. Kritz, L. L. Lim y H. Zlotnik, Eds. *Sistema Migrante Internacional*. Oxford: Clarendon Press, pp. 19-40

ARTÍCULOS DE INTERNET.

1. CASTILLO Torres, Paula (2006): "Movimientos de migración, emigración e inmigración" Encontrado en <http://www.monografias.com/trabajos34/migracion-emigracion-chile/migracion-emigracion.chile.shtml> Página visitada el 4-IX-2006.
2. MARTÍNEZ Coll, Juan Carlos (2001): "Demografía", en *La economía de mercado, virtudes e inconvenientes*. Encontrado en <http://www.eumed.net/coursecon/2/dem.htm>. Página visitada el 4-IX-2006.
3. MENDÍA, Irantzu (2006): "*Migración forzosa*", en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Encontrada en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/143>
4. Página visitada el 4-IX-2006.
5. Artículo encontrado en http://enciclopedia.us.es/index.php/Migraci%C3%B3n_interna
6. Fundación Friedrich Ebert. "*Políticas Migratorias*", Documento encontrado en <http://test.fes.cl/links/ntorrealba.doc>