



# LOS RETOS ACTUALES DE LA TEORÍA DEL DESARROLLO\*

Rodolfo García Zamora\*\*

## 1. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y SUS IMPACTOS REGIONALES

**A**sumiendo que el impacto más importante de la migración internacionales sobre las zonas de expulsión de los migrantes internacionales se da a través del envío de las remesas, de acuerdo a la perspectiva utilizada en el análisis sobre ellas, éstas tienen muy pocos impactos regionales sobre las regiones de origen de los migrantes o pueden generar efectos económicos y sociales multiplicadores sobre ellas. En el primer escenario, lo único que hay que hacer es considerar que estas son transferencias privadas y que son usadas racionalmente por los migrantes, que sólo un mejoramiento en las condiciones económicas promoverá el uso de las remesas (y otros recursos) para inversiones productivas y para el desarrollo. Según la segunda perspectiva, se pueden realizar múltiples acciones por parte del sector público y privado para aumentar el flujo de las remesas y su empleo con mayores impactos económicos, reduciendo el costo de las transferencias y promoviendo su aplicación productiva. Desde este enfoque se requiere un sistema político y económico estable que promueva la inversión mediante programas de incentivos, sucursales bancarias binacionales más eficientes y programas que estimulen el uso de las remesas para microproyectos productivos. Este tipo de estrategias deberá considerar la especificidad de los flujos migratorios, tanto de los lugares de origen como de destino, las relaciones que se establecen entre ambos, los cambios en el patrón migratorio y las diferentes modalidades que asume el uso de las remesas.<sup>1</sup>

\*Publicado en «Migración Internacional, Remesas e Impactos Regionales.», Zacatecas, México, 17-20 de octubre del 2000.

\*\* Vicepresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales y profesor investigador de la Unidad Académica de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

<sup>1</sup> Deborah Waller Meyers. Las Remesas Latinoamericanas: Revisión de la Literatura, 1999.p.1

Si analizamos los impactos regiones que genera la migración internacional sobre sus regiones de origen más allá de las remesas, podemos ver como el país emisor puede aprovechar los beneficios de la migración de regreso en forma de incremento del capital humano. Sin embargo, ello sólo ocurrirá cuando se satisfagan tres condiciones: que los migrantes vuelvan a su país con nuevas especializaciones laborales, más productivas que las que hubieran adquirido en el país; que las cualificaciones adquiridas en el extranjero se correspondan con las necesidades del país de origen; que, tras el regreso, los retornados tengan la voluntad y la oportunidad de emplear sus especializaciones.<sup>2</sup>

Sin embargo, muchas veces quedan incumplidas las promesas de la migración de retorno. Los trabajadores más cualificados encuentran en general más oportunidades para adquirir especializaciones y conocimientos adicionales que los menos cualificados. Tienen más fácil aceptación social en el país receptor y superan con más facilidad las dificultades de la integración social y cultural. De esta manera es probable que tengan más éxito y sean más productivos en el país que los recibe y se encuentren con menos motivos que los impelen a regresar.

Los datos sobre migración de retorno en diversos países, incluidos Grecia y Turquía confirman que los emigrantes más cualificados y quienes han obtenido más éxito son los que con menos probabilidad regresarán. Por tanto, no puede esperarse que una proporción significativa de los que regresan sean fuente de nuevas especializaciones y conocimientos.

Ninguno de los diversos estudios sobre otras regiones ha mostrado mejora alguna en las habilidades profesionales de la mayoría de los migrantes que trabajan en el extranjero. En un caso en el que se estudió a emigrantes de Bangladesh en los Estados del Golfo, se encontró que menos del uno por ciento de los trabajadores ocupaban empleos que requirieran mayores especializaciones que las que poseían antes de partir. También se ha observado que los migrantes cualificados y semicualificados aceptaban posiciones de nivel más bajo que implicaban una movilidad ocupacional descendente y una degradación de sus habilidades profesionales. Un reciente estudio muestra que un tercio de los trabajadores de Sri Lanka en los Estados del Golfo aceptaron empleos que requerían estatus y habilidades inferiores a los que habían alcanzado antes de emigrar. Otros ejemplos de descualificación incluyen graduados universitarios filipinos que trabajan como empleados domésticos en los países receptores. En los últimos años esta tendencia puede haber alentado la creación de nuevos empleos de bajo nivel de especialización y de bajos salarios en Estados Unidos, junto con un lento crecimiento de las oportunidades de empleo en niveles superiores.<sup>3</sup>

Otro problema se refiere a la especialización y la experiencia adquiridas y a la aptitud desarrollada por los trabajadores migrantes mientras permanecen en el extranjero. Cuando las estructuras industriales, la tecnología y los ambientes laborales divergen demasiado entre los países emisores y los receptores, los migrantes aún cuando hayan mejorado sus habilidades en el extranjero, pueden encontrar dificultades para usarlas de un modo efectivo cuando regresan a su país de origen. Diversos estudios realizados en los años ochenta revelaron que estos factores contribuyeron a la falta de oportunidades de empleo para profesionales que regresaban de Alemania, incluso en países de ingreso medio, como Grecia y Turquía. Un estudio realizado entre los emigrantes de retorno de Pakistan mostró que los empleadores calificaban sistemáticamente mejor a éstos que a los trabajadores que no habían tenido empleos en ultramar. Pero el 81% de los migrantes que regresaron y el 83% de los empleadores informaron de

---

<sup>2</sup> Barmal Ghosh. «La migración económica y los países emisores» en Cruzando Fronteras, Ed. Icaria, Barcelona, 1998, p. 177.

<sup>3</sup> Idem. p. 178.

que las especializaciones que adquirieron los trabajadores en sus empleos de ultramar no se podían utilizar plenamente, sobre todo porque eran inaplicables en la situación local.

Con mayor frecuencia se ha descubierto que, aún cuando los retornados hubieran adquirido especializaciones eficaces y adaptables a posiciones de responsabilidad en el extranjero, pueden no tener interés en afrontar un nuevo desafío en el sector industrial de su patria. Las razones más comunes que se dan para ello se basan en las condiciones de trabajo inferiores o menos agradables o simplemente la preferencia por la jubilación tras años de trabajo en el extranjero. Una tendencia muy general (por ejemplo en Bangladesh y Pakistan ), entre los retornados que desean matenerse activos, es montar negocios por su cuenta. Es probable que el rechazo a aceptar empleos de bajo nivel, la preferencia por la actividad autónoma, el deterioro de la situación del empleo en el país de origen-o una combinación de estos factores- fueran las razones para un nivel superior de desempleo entre los migrantes después de su regreso que antes de emigrar, como han puesto de manifiesto diversos estudios e varios países de Asia del Sur (Banglades, Pakistan y Sri Lanka). En algunos casos, los retornados cualificados y emprendedores pueden haber fracasado en su inyección de un nuevo impulso al cambio, debido a la resistencia de las jerarquías bien atrincheradas así como a celos locales.

Sin embargo, estudios más recientes en diferentes país como Colombia y México, lo mismo que en Grecia y Turquía, parecen sugerir que la migración de retorno puede ser un poderoso factor de modernización en ciudades pequeñas y comunidades. Hay informes que describen que los migrantes nigerianos de retorno de Ghana introdujeron nuevos cultivos y contribuyeron a quebrar ciertas rigideces sociales que obstaculizaban el cambio económico. También en otros casos pudieron contribuir a promover la acción conjunta en forma de agricultura cooperativa y asociación de crédito. En Africa Oriental, los estudios realizados en Malawi, Uganda y Zimbabwe proporcionan demostraciones de que la emigración y el retorno contribuyeron a la construcción de casas modernas, la adopción de mejores condiciones de higiene y salubridad ambiental, la adquisición de tierra productiva y el establecimiento de pequeñas empresas comerciales.

Algunas investigaciones de los países de Asia del Sur han demostrado que los migrantes que regresan están más motivados y tienen más empuje empresarial, aunque no siempre tienen éxito en sus nuevas aventuras, debido a la falta de orientación y de apoyo financiero e institucional. En muchos casos, el retorno, tras haber creado inicialmente una atmósfera de tensión, condujo a un cambio positivo. Pero, lo mismo que sucede con las remesas de dinero, los beneficios del retorno parecen limitarse en general a las áreas locales y a las comunidades.<sup>4</sup>

En el caso de Centroamérica (El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) el estudio de los impactos de la migración internacional en la región en los últimos años se ha centrado en las remesas. Es así como en el trabajo «Uso productivo de las remesas familiares y comunitarias en Centroamérica», publicado por la CEPAL<sup>5</sup> se estima que en los próximos diez años las remesas podrán ascender en la región a 25 mil millones de dólares; reconociendo que sus principales impactos positivos actuales son el mejoramiento del nivel de vida de cientos de miles de familias pobres, sus efectos multiplicadores en la economía y el financiamiento a través de remesas colectivas de una creciente cantidad de obras comunitarias. Respecto a los mecanismos que se han empleado en Centroamérica con el propósito explícito de fomentar el uso productivo de las remesas han tenido muy poca aceptación y han dado resultados muy limitados. Entre estos mecanismos destacan las cuentas en dólares para los emigrados y los

---

<sup>4</sup> Idem. 180.

<sup>5</sup> Comisión Económica para América Latina, 1999.

fondos de inversión para ellos mismos o sus familiares. Por el lado de la participación de los receptores de remesas en programas de crédito o de microempresas ha sido muy limitada. A partir de los pocos avances logrados con esos instrumentos sigue la preocupación en Centroamérica por encontrar que propicien un uso más productivo de las remesas familiares.

En la búsqueda anterior se ha encontrado que las remesas colectivas son importantes no tanto por su monto actual sino porque conforman un recurso de calidad. En primer lugar, materializan un lazo espontáneo y solidario entre agrupaciones de la sociedad civil; en segundo lugar, a diferencia de las remesas familiares, son flujos que se destinan fundamentalmente a inversión; por último, pueden responder mejor que otras fuentes a modalidades de financiamiento especiales. Por lo anterior, las remesas colectivas brindan la posibilidad de poner en práctica nuevos esquemas o modelos de proyectos productivos en zonas con diversos grados de desarrollo y dotación de recursos.

Sin embargo, todavía no hay condiciones plenas para que se materialice este tipo de iniciativas. Las organizaciones de migrantes han manifestado dudas de participar en proyectos productivos antes de que hayan alcanzado cierta madurez y hayan desarrollado trabajos en beneficio de sus miembros, para involucrarlos en tareas de mayor aliento y más complejas. Asimismo, les queda un gran trecho por recorrer en materia de desarrollo organizacional para lograr personalidad jurídica como organizaciones no lucrativas y estar en capacidad de emprender actividades más amplias de recolección de fondos.<sup>6</sup>

Igualmente han manifestado que requieren tener una contraparte local clara y no politizada en sus comunidades de origen. La falta de presencia de los migrantes en dichas localidades, ya sea directamente o a través de un corresponsal o una representación, es una de las debilidades más patentes de la situación actual y un problema cuya superación no es fácil. Se requiere un esfuerzo importante de la sociedad civil del país de origen para llenar este hueco lo más pronto posible.

El reto para los gobiernos y los organismos internacionales consiste en apoyar los procesos de organización de los migrantes y de sus contrapartes locales para que entre ambos puedan multiplicar los proyectos financiados con remesas colectivas en una escala más amplia y logren fortalecer la eficacia y permanencia de sus acciones. La condición es que ese apoyo no se use para tratar de forzar o manipular los procesos que se han desarrollado hasta ahora de forma espontánea ni para sustituir las iniciativas de los agentes involucrados en dichos procesos o hacerlas dependientes de subsidios.

La perspectiva de la CEPAL para Centroamérica es que se pueden acelerar y potenciar los procesos en marcha a través de una estrategia gradual, descentralizada y participativa que involucre a los migrantes y sus organizaciones, a la sociedad civil y a los gobiernos y que busque fortalecer institucionalmente a dichas organizaciones y ligarlas con las de las comunidades de origen para propiciar a mediano plazo un marco más favorable al uso productivo de las remesas colectiva. Los proyectos de desarrollo local financiados con remesas colectivas podrán entonces ligarse a programas más amplios de desarrollo social y de combate a la pobreza y podrán conectarse también a los esfuerzos que se hagan para mejorar el uso de las remesas familiares, a través de los nuevos mecanismos que se están explorando actualmente, en los que las decisiones de ahorro e inversión tendrán que ser tomadas fundamentalmente por el generador de los ingresos y las remesas, esto es, por el migrante.

La estrategia debe tomar en cuenta también el gran potencial que representan los migrantes como mercado para los productos locales del país de procedencia, así como su calidad de inversionistas en los Estados Unidos, a cargo de pequeños y medianos negocios que dan

---

<sup>6</sup> Idem. p. 66.

empleo a muchos paisanos recién llegados y que sirven como vehículo de transmisión de habilidades y conocimientos hacia ellos.

Entre las principales recomendaciones hechas por la CEPAL para la región destacan las siguientes:<sup>7</sup>

1. Fortalecer el sistema bancario y financiero para que pueda tener un papel más activo en el envío de remesas, en la captación y bursatilización de depósitos de ahorro de los remitentes y en la cobertura de regiones con alto índice de migrantes.
2. Dar mayor atención a las iniciativas de los migrantes, expresadas a través de sus organizaciones en los Estados Unidos, respecto al desarrollo de otros mecanismos de tipo financiero como las uniones o cooperativas de crédito que ellos mismos están promoviendo y a las que se les podría brindar asistencia técnica.
3. Respecto a las remesas colectivas o comunitarias, se recomienda adoptar una estrategia gradual, descentralizada y participativa para aumentar su flujo y orientarlas a proyectos con mayor impacto en las comunidades de origen. Se aconseja no buscar impactos masivos directos con las remesas colectivas, sino tratarlas como un recurso de calidad cuyo impacto más significativo puede darse a través de su contribución al desarrollo de nuevas estrategias, modelos y proyectos de transformación productiva de la región. Para tal fin, se recomienda canalizarlas en lo posible a la generación de proyectos pilotos que puedan ser reproducidos posteriormente a una escala más amplia.
4. Para avanzar en la estrategia anterior, se recomienda en primer lugar fortalecer las capacidades de las organizaciones de los migrantes, que son los que recolectan y movilizan. Ello requerirá fundamentalmente apoyar su desarrollo institucional para que puedan alcanzar una masa crítica que les permita emprender actividades de mayor alcance y complejidad. Especial importancia reviste que puedan alcanzar en los Estados Unidos su estatuto jurídico como organizaciones no lucrativas para sí poder ampliar su capacidad de recolección de fondos.
5. Impulsar el desarrollo de organizaciones locales que pueden fungir como contraparte activas de las agrupaciones de migrantes. Será necesario en este caso dar especial importancia a su capacidad de generar participativamente ideas de proyectos e instrumentarlos eficientemente desde el punto de vista económico, técnico y financiero. Este es actualmente uno de los eslabones más débiles en la cadena de transmisión de las remesas colectivas. Para lograr resultados en este campo lo más pronto posible se recomienda apoyar el mejoramiento de los procesos locales de organización comunitaria, promoción y gestión de proyectos, en especial los de tipo productivo. En este propósito pueden desempeñar un papel importante los Fondos de Inversión Social, que son las agencias gubernamentales que más comúnmente se involucran en el desarrollo local.
6. Es urgente impulsar la comunicación y el intercambio de experiencias entre ambos tipos de organizaciones, las de migrantes y sus contrapartes locales, para que potencien sus capacidades y generen iniciativas de acción conjuntas. Aunado a esto es importante que se difundan las experiencias y resultados recientes de los programas instrumentados por los gobiernos de El Salvador y Guatemala para tender un puente de comunicación entre los inversionistas de sus colonias de residentes en los Estados Unidos y los inversionistas nacionales.

---

<sup>7</sup> Idem. p. 67.

7. Es conveniente que los gobiernos de la región consideren otros programas estratégicos que pueden servir para potenciar los proyectos de desarrollo local financiados con remesas y los esfuerzos de inversión en general de las comunidades del exterior. Entre los rubros que se pueden considerar destacan los siguientes: programas de crédito para microempresas, programas de desarrollo rural, programas específicos de desarrollo comunitario o productivo emprendidos con Fondos de Inversión Social, programas de fortalecimiento de los gobiernos locales.

8. En la perspectiva anterior los organismos internacionales deben adoptar un papel más activo en el apoyo y fortalecimiento de todos estos procesos y abrir programas permanentes para ello, en materias como capacitación, fortalecimiento institucional y financiamiento complementario. También deben impulsarse más decididamente la realización de estudios detallados sobre la situación actual y características de las agrupaciones de migrantes, la documentación de experiencias concretas de proyectos financiados por remesas colectivas y sus factores de éxito y el comportamiento social y económico de los migrantes en los Estados Unidos.

9. Se recomienda iniciar la instrumentación de proyectos financiados total o parcialmente con remesas comunitarias, que puedan conducir a corto plazo al establecimiento de modelos reproducibles y aplicables a una escala mayor. Para ello se proponen las siguientes iniciativas:

- a) Talleres de capacitación.
- b) Aprovechar las ventajas del mercado «paisano» en los Estados Unidos.
- c) Empresas de servicios comunitarios.
- d) Desarrollo de servicios educativos para los migrantes.
- e) Fortalecimiento institucional de las organizaciones migrantes.
- f) Intercambio de experiencias e información entre las organizaciones.

Lo fundamental de las propuestas anteriores radica en que obedezcan a planteamientos de organizaciones migrantes en los Estados Unidos, reconocidas y con personal jurídica, ya sea con su propia iniciativa o a partir de solicitud de grupos organizados en las comunidades de origen. La selección de proyectos se hará de acuerdo a su viabilidad, replicabilidad e impacto positivo en las comunidades en que se realicen. Siendo estratégicos los proyectos orientados a la transformación productiva y a crear opciones permanentes de empleo e ingreso, así como aquellos que tengan como agentes de cambio o beneficiarios centrales a las mujeres.

Se propone que la realización de los proyectos pilotos se apoye de la siguiente manera: los gobiernos brindarían apoyo en las gestiones oficiales que requieran los proyectos. Los organismos internacionales no financieros ofrecerían asistencia técnica y los organismos financieros internacionales apoyarían con financiamiento, previa evaluación de la factibilidad.

La CEPAL resalta como el sentido general de sus recomendaciones es el de apoyar y facilitar los procesos que la propia sociedad civil ha puesto ya en marcha, respetando sus bases y autonomía. Debe procurarse que no se pierda el carácter espontáneo de dichos procesos y el sentido de libertad que va aparejado con ellos, para no coartar e inhibir la fuerza creativa y la capacidad empresarial de los migrantes y otros agentes que intervienen en el proceso. Asimismo, debe buscarse que el uso de las remesas no sustituya ni refuerce programas gubernamentales ya existentes.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Idem. p. 70.

## 2. MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y REMESAS EN MÉXICO

Las remesas se han convertido en las últimas décadas en un flujo de divisas de suma importancia para la economía mexicana. Este flujo constituye uno de los principales rubros en el renglón de las transferencias corrientes de la Balanza de Pagos y funge como una verdadera inyección de recursos en sectores específicos de las economías regionales y locales.

Las remesas llegan directamente a los hogares de los familiares de los migrantes y cumplen un papel determinante en el sostenimiento familiar. Su impacto en las comunidades y en los hogares receptores a menudo se pone de manifiesto a través de la información relativa al monto y modalidades de uso de estos recursos. La mayoría de los trabajos disponibles dan cuenta de un patrón general del uso de las remesas en México, congruente con numerosas experiencias internacionales, que indica que la gran mayoría de los recursos recibidos se gastan en la satisfacción de necesidades básicas, en la adquisición de bienes de consumo duradero y en la compra y mejora de vivienda, mientras que sólo una pequeña proporción se destina al ahorro y a la inversión productiva.<sup>9</sup>

México fue en 1995 el país con mayores ingresos por remesas en Latinoamérica y el cuarto a nivel mundial después de Francia, India y Filipinas. Pero al siguiente año, según la compilación del FMI, alcanzó el primer lugar a nivel mundial con poco menos de cinco mil millones de dólares. Durante el año de 1997, el flujo total de divisas ingresado a nuestro país por dicho concepto alcanzó una cifra cercana a los 5 562 millones de dólares.

La relevancia para México de este flujo de divisas ha sido habitualmente destacada a través de la comparación con ciertos indicadores macroeconómicos nacionales. Lozano(1992) señala que los recursos económicos que ingresaron a México en 1990 por concepto de remesas internacionales fueron superiores al valor de las exportaciones agropecuarias para ese año, y también rebasaron el monto de la inversión extranjera directa; asimismo, el volumen de dichas transferencias fue comparable con la captación que tuvo el país por concepto de turismo internacional, y levemente inferior al valor agregado de la industria maquiladora. En el mismo sentido, en el estudio Binacional México Estados Unidos Sobre Migración(1997) se observa que para 1995 el valor de las remesas fue equivalente a poco más de la mitad del total nacional de divisas de ese año por concepto de inversión extranjera directa, y representó cerca de cinco por ciento de las divisas obtenidas por la exportación de bienes. A lo anterior se puede agregar que el volumen total de las remesas que ingresaron al país durante 1996 representó alrededor de 30 por ciento del gasto nacional ejercido en educación durante ese año; poco menos de 65 por ciento del presupuesto ejercido en salud; y más de 1.5 veces(167%) la inversión en vivienda. Según el Banco de México, de 1980 a 1998 el flujo anual de divisas registrado en el rubro de remesas familiares se multiplicó 8 veces, pasando en ese lapso de 700 millones de dólares a más de 5 mil 600 millones de dólares.<sup>10</sup>

Rodolfo Tuirán y Jorge Castro destacan que si bien esos recursos son de considerable importancia para el país, su impacto económico se expresa preponderantemente en los niveles regional y local. Aunque el flujo migratorio hacia Estados Unidos se origina en miles de comunidades de todo México, el grueso de esta corriente procede de un poco más de un centenar de

---

<sup>9</sup> Rodolfo Tuirán-Jorge Castro, «Las remesas enviadas a México por los trabajadores migrantes en Estados Unidos». *Revista Comercio Exterior*, México, mayo, 2000.

<sup>10</sup> *Idem.* p.3

municipios de las entidades federativas del occidente y norte de la República. De esta forma, las remesas provenientes del vecino país que reciben los hogares de los migrantes tienen como destino un espacio más o menos acotado del territorio nacional, resultando en un recurso económico fundamental para el sostenimiento familiar en esas comunidades, a la vez que un elemento dinamizador-en algunos casos imprescindible- para ciertos sectores de las economías locales y regionales, como es el caso del comercio.

Respecto a los flujos de remesas e impactos regionales los autores antes referidos señalan las siguientes características generales:

1. No obstante que el flujo de remesas no llega de manera uniforme a toda la geografía nacional, sino que tienen como destino un espacio más o menos acotado y concentrado del territorio de nuestro país, el monto agregado que se calcula y se registra en la Balanza de Pagos se dispersa en pequeñas cantidades entre un gran número de unidades familiares (por lo menos 1.1 millones), en distintos momentos del tiempo a lo largo de un año.
2. Los envíos de dinero procedentes desde Estados Unidos representan para los hogares receptores una fuente de ingreso fundamental de la economía familiar.
3. Las unidades domésticas receptoras de ingresos del exterior dedican y gastan la gran mayoría de estos recursos en la satisfacción de las necesidades básicas de los miembros del hogar.
4. En consonancia con lo anterior, una mínima porción de las remesas que llegan a los hogares es destinada por estos a algún tipo de inversión productiva o al ahorro.

Las características anteriores son expresión de una realidad que impone límites insoslayables al papel que puede cumplir esta fuente de recursos. Empero, la identificación y reconocimiento de la existencia de estas limitaciones, no se traduce necesariamente en una potencialidad o capacidad nula de las remesas y otro tipo de transferencias asociadas a la migración de mexicanos a los Estados Unidos como fuentes de financiamiento de proyectos productivos. Aún menos si la definición e implementación de estos proyectos productivos se enmarcan en políticas y estrategias integrales, sostenidas y autosustentables de desarrollo regional y local, con la efectiva participación de las comunidades y los actores sociales involucrados.

Para no subestimar la importancia que tienen las remesas en las regiones de origen de los migrantes no debe olvidarse que al utilizarlas mayoritariamente en la compra de bienes de consumo básico y de consumo duradero, estimulan la demanda de estos bienes en diversos mercados regionales y locales del país y, en consecuencia, tienen un impacto considerable en el empleo de los sectores industrial y de servicios. Por otra parte, no debe perderse de vista el impacto de las remesas sobre la recaudación fiscal a través de su aplicación a la compra de bienes y servicios. Para tener una medida, aunque sea aproximada de la aportación de este flujo de divisas procedente de los Estados Unidos a la recaudación fiscal en nuestro país; se puede partir de una cifra estimada equivalente a 4.5 miles de millones de dólares que durante 1998 presumiblemente habrían gastado los hogares receptores de remesas en la compra de diversos bienes y servicios. Si por término medio se estima en ese monto total de gasto un 15 por ciento correspondiente al impuesto al valor agregado, resultan cerca de 590 millones de dólares de recaudación fiscal directamente derivados del flujo de remesas.

La potencialidad de las remesas como fuente de financiamiento de proyectos productivos reside, en gran medida, en el aprovechamiento de la capacidad de ahorro que tiene una parte de los hogares receptores de remesas. Los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares( ENIGH) de 1996 sugieren que los hogares que reciben ingresos del exterior

tienen en promedio una propensión al ahorro nada despreciable (aproximadamente 14 por ciento de su gasto monetario). El reto consiste en potenciar y canalizar esta capacidad de ahorro hacia la conformación, a nivel regional y local, de fondos de recursos para el financiamiento de proyectos productivos.<sup>11</sup>

### 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL A PARTIR DE LAS REMESAS DE LOS MIGRANTES

La formulación de la política pública para el «financiamiento del desarrollo con dólares de migrantes» en México surge a mediados de los noventa con el caso de Guanajuato. Dicha década se caracteriza por cuatro grandes factores que influyen en la integración transnacional de comunidades migrantes:<sup>12</sup>

- a) Políticas de «reconocimiento» llevadas a cabo por el Estado mexicano, que iniciaron con el programa Paisano y siguieron con el Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero y la política de doble nacionalidad, mismos que se interpretaron desde la academia como un reconocimiento del migrante como un nuevo actor sociopolítico;
- b) El incremento en los montos de las remesas;
- c) La innovación tecnológica y el consecuente abaratamiento en las tecnologías de la información, que generaron un boom en la aparición de empresas operadoras de transferencias de dólares y la lucha por la apropiación de las ganancias en el mercado de los dólares producto de la migración laboral, y
- d) El tránsito que han seguido algunos gobiernos estatales hacia la realización de tareas propias de los «gobiernos empresarios».

En mayor o menor medida, estos factores están asociados a las políticas neoliberales llevadas a cabo durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y sus prácticas, nuevas para el sistema mexicano de la época, en los medios para incorporar a las diferentes poblaciones al nuevo proyecto de nación bajo un esquema de eficiencia económica pero conectados de manera primaria al mercado.

En el proceso de definición de políticas públicas de carácter transnacional concurren por lo menos dos tipos de actores: los de carácter transnacional y los propios del Estado-nación, que son los que finalmente logran dar cuerpo a una propuesta. En este juego de establecimiento de opciones, cada uno de los participantes se sienta a la «mesa de negociaciones» con sus propios recursos, estrategias y formas de negociación, determinando las fortalezas y debilidades de cada participante. Aunque, en principio, esto parece determinar que unos desempeñarán su papel desde el lado débil, mientras que otros lo harán desde el control del poder en las decisiones, este balance de poder no necesariamente será el mismo a lo largo del proceso; sus variaciones podrán estar sujetas a las fases del desarrollo de la política en discusión.

Para entender el proceso de elaboración de una política es necesario conocer «las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan y cómo se relacionan y controlan unos a otros». En este sentido, Basilia Valenzuela

---

<sup>11</sup> Idem. p. 18.

<sup>12</sup> M. Basilia Valenzuela. «Fideraza, la política pública de las remesas en Jalisco. Diseño, instrumentación y perspectivas». Carta Económica Regional, Universidad de Guadalajara, Año 12, 1999, Número 69, p.5

señala que haciendo un corte transversal en el tiempo de la elaboración de la política Fideraza en Jalisco y asignando un orden que no necesariamente corresponde a los tiempos reales del proceso pero sí a las fases que sigue una política pública, se pueden distinguir cuatro momentos en los que se da la participación de alrededor de una docena de instituciones y actores principales tanto de la comunidad transnacional como del resto de la sociedad. Estos momentos son: 1) el surgimiento de la idea; 2) la definición del problema; 3) el diseño de la política, y 4) la operación o instrumentación de la política. Al distinguir así estos momentos se conoce cómo fue la participación de los distintos actores en cada uno de estos momentos, los cuales marcan, además de la entrada a nuevas fases de carácter más operativo en la formulación de la política, la incorporación de nuevos actores e instituciones al proceso de establecimiento de la agenda misma, así como a la naturaleza de su participación.

Haciendo un análisis de la participación de los actores en las diferentes etapas del proceso de establecimiento de la política pública puede verse de manera más detallada cómo fue cambiando esta participación; en algunos casos se fue fortaleciendo, en otros debilitando y en otros más incluso tendió a desaparecer.<sup>13</sup>

Respecto a las principales políticas públicas de desarrollo regional con base a las remesas de migrantes, Rodolfo Tuirán y Jorge Castro<sup>14</sup> destacan las experiencias de los estados de Zacatecas, Jalisco y Guanajuato, que exponemos brevemente a continuación:

### *1. El programa «Dos por Uno» en el estado de Zacatecas*

Se constituyó en 1992 con el fin de apoyar a clubes de migrantes zacatecanos en Estados Unidos, que al principio se organizaban solos para apoyar y ejecutar obras de beneficio en su comunidad. El propósito del convenio es apoyar el financiamiento de proyectos de inversión, estableciendo que por cada dólar que aportan los migrantes, el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal contribuyen en su conjunto con dos más.

En 1993 se inició la ejecución de los primeros proyectos con una inversión de 575 mil dólares; en 1999 se tiene una inversión de casi cinco millones de dólares para 93 proyectos en 27 municipios bajo la nueva modalidad de «Tres por Uno», establecida en marzo de 1999, con la aportación de un dólar adicional por parte de las presidencias municipales respectivas. La prioridad en el destino de las inversiones ha sido el desarrollo de la infraestructura básica, como suministro de agua potable y alcantarillado, escuelas, deportivos, caminos, pavimentaciones, iglesias, parques y plazas. La base de este programa es la larga tradición de migración internacional en el estado, las estrechas relaciones entre las comunidades de origen y de destino materializada en una «comunidad transnacional» y, su resultante la existencia de más de 150 Clubes de Zacatecanos en la Unión América, en especial en California e Illinois.

Desde 1998, al final del sexenio gubernamental de Lic. Arturo Romo se inicia un esfuerzo por transitar a los microproyectos productivos, creándose para ello un Fondo de Inversión y Reinversión, con la participación del Gobierno del Estado y el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES), que si bien tiene escasos resultados, sirve de antecedente para la búsqueda de nuevas alternativas productivas para las remesas de los migrantes por parte del gobierno del Licenciado Ricardo Monreal y, en especial, por parte del «Equipo de Migración de la Universidad Autónoma de Zacatecas», que junto con otros colegas del país y del extran-

<sup>13</sup> Idem.p.8

<sup>14</sup> Idem-pp.21-22.

jero en los últimos años hemos venido trabajando en el diseño de propuestas que permitan pasar de las obras sociales comunitarias con base a las remesas colectivas a las inversiones productivas con mayores impactos en el desarrollo económico regional. Este Programa, a partir del año 2000 en que se incrementan los recursos federales a los municipios, se transforma en 3X1, participando los ayuntamientos en la misma proporción que el gobierno estatal y federal, como contrapartida al aporte de las organizaciones de migrantes.

Entre los principales problemas que han frenado el avance de la inversión productiva de las remesas en Zacatecas está el propio atraso económico de la entidad, la incertidumbre macroeconómica del país, la escasa cultura empresarial de los migrantes y de sus organizaciones en los Estados Unidos, el corporativismo que ejercen los diferentes gobiernos sobre los Clubes de Zacatecanos y las divisiones políticas que provocan los diferentes partidos en ellos.

## *2. El fondo fiduciario FIDERAZA, en el estado de Jalisco*

Surge con el propósito de generar el capital constitutivo para realizar obras de infraestructura básica en los municipios del estado, crear un Fondo de Garantías para proyectos viables; y transferir recursos al Fondo Jalisco(FOJAL, entidad de fomento crediticio del Gobierno de Jalisco) para apoyar a la micro y pequeña empresa en las regiones de mayor migración.

FIDERAZA, a través de un mecanismo denominado Raza Express, brinda servicios financieros no bancarios a los jaliscienses radicados en los Estados Unidos que envían dinero a sus familias en México. Se pretende que mediante este mecanismo se pueda constituir un fondo compuesto por la aportación del capital semilla por parte del gobierno del estado, una aportación de 1/4 de centavo de dólar por cada dólar que se transfiera por este mecanismo, así como donaciones de instituciones de Fomento Nacionales o Internacionales(Nacional Financiera de México, BID, Banco Mundial, entre otros) y el Gobierno Federal.

Los beneficios que han obtenido los usuarios de Raza Express se traducen en: pago de sus envíos hasta 40 por ciento menor al costo promedio de Western Union y Money Gram; mayor cobertura geográfica; mayor confiabilidad; seguridad y rapidez de los envíos; facilidad y familiaridad del uso de este mecanismo; pago en efectivo o depósito automático a la cuenta del beneficiario en Bonos del Ahorro Nacional, y participación en sorteos. Los incentivos que ofrece Raza Express han motivado a los migrantes de Jalisco a utilizar este medio para realizar sus transferencias.

Dos elementos adicionales a destacar sobre este programa son los siguientes: el uso de Raza Express sigue siendo reducido por los migrantes debido al enorme control que tienen las dos compañías norteamericanas antes señaladas sobre las transferencias electrónicas, y la posibilidad que los recursos financieros canalizados para proyectos productivos se incrementen con aportaciones del Banco del Tratado de Libre Comercio de México con Estados Unidos(NADBANK), con la propuesta del Gobierno de Jalisco y del Dr. Raúl Hinojosa de la Universidad de California, Los Angeles, que implica la participación de la Secretaría de Hacienda, Banobras y el propio gobierno de esa entidad.

## *3. El programa «Mi Comunidad» en el estado de Guanajuato*

Se desarrolla desde 1996 con el objetivo de generar fuentes de empleo en comunidades dentro de los municipios más pobres de Guanajuato, intentando retener con ello a la población potencialmente migrante a los Estados Unidos. En el programa participan las asociaciones de

guanajuatenses que viven en Estados Unidos, así como el gobierno estatal, cuyos representantes brindan asesoría jurídica, administrativa y técnica. En general, el procedimiento consiste en convocar a los principales líderes guanajuatenses en el extranjero y personas interesadas en la inversión directa a través de la instalación de maquiladoras; se les presenta un plan de negocios, especificando inversión, detalles de empleo y recuperación de la inversión; los inversionistas proponen espacios físicos para ubicar las maquiladoras y se valoran las opciones junto con el gobierno estatal. El convenio de inversión establece que el gobierno del estado aporta el 50 por ciento y los socios el otro 50 por ciento. Ante notaría se constituyen sociedades mercantiles, de tipo anónimo y capital variable.

La respuesta a las convocatorias de participación en las inversiones parece satisfactoria. El programa inició con una propuesta concreta de instalación de diez maquiladoras. Actualmente, la Asociación de Comunidades Guanajuatenses en el Extranjero reporta que Guanajuato cuenta con seis maquiladoras ya instaladas en los municipios de Salvatierra, Ocampo, Yuriria, Cueramaro y Jerecuaro, con participación de inversionistas y connacionales de Illinois y California.

La valoración de Tuirán y Castro sobre los programas anteriores coincide en gran medida con los señalamientos expuestos previamente por la CEPAL para el caso de Centroamérica, en el sentido de avanzar en la definición de estrategias generales y la instrumentación de programas de acción que incorporen aspectos vinculados con la tradición migratoria, la cultura y, por supuesto, la especificidad socioeconómica de los contextos regionales. Los aspectos que señalan de mayor importancia para esos programas son los siguientes:

1. Considerar los esfuerzos dirigidos a promover la libre y decidida participación de los migrantes y sus familias, tanto en las comunidades de origen como en las de destino;
2. La identificación de alternativas de inversión y proyectos productivos viables y autosustentables que tomen en cuenta las potencialidades de las diferentes regiones y su inserción dentro del marco más amplio de las políticas y los programas de desarrollo regional. No hay lugar a dudas que los esfuerzos en esta dirección pueden realizar importantes aportaciones en beneficio de los migrantes, sus familias y comunidades.

Respecto a las posibilidades de inversión productiva de las remesas de los migrantes a partir de los resultados del trabajo de campo realizado con grupos focales de empresarios de origen migrante en dos comunidades de Jalisco (Tepatitlan y Ameca) y dos de Zacatecas (Tlaltenango y Juchipila), es posible identificar los siguientes problemas referentes a la inversión productiva de las remesas:<sup>15</sup>

1. Excesiva fragmentación de los recursos disponibles para impulsar proyectos productivos, acompañada de actitudes individualistas, que dificultan la realización de inversiones en mediana y gran escala;
2. Visión limitada acerca de las opciones de inversión en el contexto local y específicamente en las comunidades o lugares de origen de los migrantes. Si bien este problema se vincula a una percepción «tradicional» de las posibilidades que ofrecen los contextos locales, guarda relación también con la estrechez propia del mercado interno nacional y regional. A esto se agrega la falta de una perspectiva adecuada de integración económico-regional;

---

<sup>15</sup> Raúl Delgado W., Miguel Moctezuma L., Héctor Rodríguez R., Rodolfo García Z., Jesús Arroyo A. Salvador Berumen, marzo del 2000.

3. Falta de liderazgo y capacitación empresarial. En primer lugar, el horizonte laboral en el que se desenvuelven los migrantes en los Estados Unidos, aun sea en trabajos especializados, les ofrece pocas posibilidades para desarrollar habilidades empresariales. En segundo termino, en los pocos casos en que se logra dar el saldo de trabajador a empresario, su campo de acción tiende a ubicarse en aquel país. Finalmente, es difícil encontrar en el ámbito comunitario personas depositarias de la confianza de los migrantes, que a su vez tengan la capacitación empresarial necesaria para hacerse cargo de iniciativas de inversión productiva;
4. Escasa rentabilidad de las inversiones realizadas por los migrantes. Por lo general, se trata de proyectos concebidos en un horizonte de corto plazo, que enfrentan dificultades de comercialización, limitación de crédito, e incluso, paradójicamente, de mano de obra (alto costo y escasez derivados de las condiciones diferenciadas y contrastantes que establece, como referente, el mercado labor estadounidense);
5. Poca confianza en la estabilidad macroeconómica- sobre todo en la paridad cambiaria- así como en el desempeño gubernamental y la efectividad y eficiencia de las políticas públicas de apoyo a la pequeña y mediana producción.

Es evidente que muchos de los problemas apuntados no son privativos de las inversiones que realizan los migrantes, sino que reflejan la problemática general por la que atraviesa la pequeña y mediana empresa en el país. ¿Cómo justificar entonces el planteamiento de políticas públicas específicas dirigidas hacia este sector de la población?

Los equipos de investigadores sobre la migración internacional y desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas y la Universidad de Guadalajara invitados por el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Inmigración de los Estados Unidos para hacer una propuesta de políticas públicas sobre uso productivo de las remesas hacemos las siguientes consideraciones sobre ese aspecto:<sup>16</sup>

Primero. Las zonas identificadas con el fenómeno migratorio tienden a exhibir condiciones de elevada marginación y pobreza, lo cual las hace susceptibles de programas gubernamentales de carácter compensatorio, destinados a promover el crecimiento económico y evitar así, la profundización de los fuertes desequilibrios regionales que caracterizan al contexto nacional.

Segundo. Como señalamos antes, las remesas generadas por los migrantes constituyen en términos absolutos la cuarta fuente de divisas en importancia del país. Más aún, en términos de balanza de pagos, considerando que prácticamente representan un ingreso neto para México, debieran ser revaloradas como la principal fuente de ingresos del exterior. Sin embargo, esta contribución de nuestros connacionales contrasta significativamente con la ausencia de políticas gubernamentales. Lejos de apoyar a los migrantes con algún tipo de incentivos, se les perjudica hasta en los sistemas de envío de remesas, tanto por la falta de regulaciones al mercado cambiario como por la ausencia de protección legal ante los abusos de las compañías que dominan el negocio en ambos lados de la frontera.

Tercero. Existe una cierta capacitación adquirida por los trabajadores migrantes en los Estados Unidos que no han sido aprovechada en términos de desarrollo nacional.

Cuarto. En varias regiones del país, su larga tradición y experiencia migratoria ha dado

---

<sup>16</sup> Idem. p.7

lugar a un complejo tejido de redes sociales, expresado en la asociación formal e informal de migrantes (clubes, comunidades filiales, etc.). Lo trascendente de este proceso es que ha demostrado la posibilidad de superar el horizonte individual y familiar para avanzar hacia lo que podría concebirse como el «migrante colectivo».<sup>17</sup> Hasta ahora, este tipo de migrante ha permitido constituir un fondo de ahorro e inversión canalizado hacia obras de beneficio social y comunitario, que escapa a las rigideces propias de las remesas familiares. El gran desafío que hoy se presenta a la política pública, como lo expresa la posición de la CEPAL para Centroamérica, es el de promover y fomentar esquemas similares de asociación, capaces de cristalizar en proyectos de inversión productiva.

Bajo estas grandes premisas, a continuación se sugieren seis lineamientos generales para el diseño de políticas públicas encaminadas a potenciar un uso más integral de las remesas en beneficio del crecimiento económico local y regional. En ellos se intenta recuperar algunos aspectos de la experiencia nacional e internacional en la materia.

1. De manera similar a otros rubros relacionados con la captación de divisas: turismo, exportaciones, inversión extranjera, etc. se debe crear un paquete especial de incentivos fiscales para promover la inversión productiva de los migrantes en nuestro país. Particular atención se debe otorgarse, en este sentido, al estímulo de esquemas asociativos de organización productiva, el impulso a proyectos que generen encadenamientos productivos locales y regionales, e iniciativas concebidas en un horizonte de mediano y largo plazo;
2. Fomentar el desarrollo de proyectos piloto en zonas de alta migración, que reúnan al menos las siguientes características: a) ser de naturaleza asociativa; b) contar con la participación activa de la comunidad migrante de los Estados Unidos; c) reproducibles y autosustentables; d) contemplen todas las fases del proceso productivo, desde el ahorro y capacitación, hasta comercialización, y e) se inscriban en una perspectiva de desarrollo regional integral. Para esta iniciativa se requiere la creación de un fondo de financiamiento concurrente (como puede ser para el caso de Zacatecas el programa «Tres por Uno»), integrado por aportaciones de los gobiernos federal y locales, recursos internacionales y ahorro de los migrantes, además de la asesoría técnica de Universidades, centros de investigación y organismos públicos;
3. Propiciar y estimular la conformación de una red de empresarios entre pares de la comunidad migrante en los Estados Unidos y la comunidad empresarial del país, para realizar inversiones conjuntas (joint ventures) preferentemente en las regiones de alta migración internacional. Para el efecto, un instrumento idóneo sería la creación de la Cámara Binacional de Promoción a la Inversión Migrante, entre cuyas funciones figura la constante promoción de inversiones conjuntas, información de mercados (en especial de los nichos de mercado en ambos países), asesoría técnica y capacitación, y búsqueda de fondos concurrentes;
4. Resulta importante involucrar activamente, en el marco de una eficaz política de descentralización, a los gobiernos municipales en las iniciativas de los migrantes tanto en inversiones productivas como en obras de beneficio social. Para ello es crucial la integración de miembros de la comunidad migrante en los Comités de Desarrollo Municipal;

---

<sup>17</sup> Miguel Moctezuma Longoria. «Redes Sociales, Comunidades Filiales, Familias y Clubes de Migrantes. El circuito migrante Saín Alto, Zacatecas-Oakland, California. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, El Colegio de la Frontera Norte, México, diciembre, 1999, capítulo II.

5. Establecer mecanismos de regulación en los sistemas de envío de las remesas, que eviten los cobros excesivos, los frecuentes extravíos y las mermas que se generan a través de la manipulación en el tipo de cambio. Tres medidas resultan fundamentales en esta perspectiva: a) la celebración de convenios binacionales para regular el cobro de comisiones y evitar el efecto pernicioso generado por el control oligopólico del mercado ejercido por algunas de las empresas que operan en los Estados Unidos; b) establecer una legislación específica que garantice el manejo de la paridad cambiaria oficial en este tipo de negocios, y c) crear una fiscalía especial encargada de recibir denuncias, vigilar y dar seguimiento a los ilícitos que se cometan en la materia, y
6. Impulsar el desarrollo de una infraestructura en telecomunicaciones e informática basada en el uso del internet entre los migrantes y sus comunidades de origen, con el propósito de acceder a información oportuna relacionada con el envío de remesas (montos, mecanismos de envío, así como seguimiento de problemas relacionados con ambos), las oportunidades que ofrece el mercado nacional e internacional y la toma de decisiones conjuntas sobre posibles proyectos de inversión social y productiva.

Referencia electrónica:

<http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/documentos/11.pdf>