

# ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN MÉXICO Y GUATEMALA



El proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo” (Ref. Comisión Europea: DCI-MIGR/2010/259-532) está financiado íntegramente por la Unión Europea. Se inició en enero de 2011 con una duración de 36 meses.

<http://www.migracion-ue-alc.eu/> - [info@migracion-ue-alc.eu](mailto:info@migracion-ue-alc.eu)

La Unión Europea es una asociación económica y política única, formada por 27 países europeos.

En 1957, la firma de los tratados de Roma muestra la voluntad de los seis Estados fundadores de crear un espacio económico común. Desde entonces, la Comunidad, más tarde Unión Europea, en constante expansión sigue acogiendo nuevos Estados miembros. La Unión se ha convertido en un enorme mercado único con una moneda común: el euro.

Lo que comenzó como una unión puramente económica ha evolucionado hasta convertirse en una organización activa en todos los frentes, desde la ayuda al desarrollo hasta la política medioambiental. Gracias a la supresión de los controles fronterizos entre los países de la UE, ahora se puede viajar libremente por la mayor parte de ella. También es mucho más fácil vivir y trabajar en otro país de la UE.

Cinco instituciones principales de la Unión Europea son, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La Unión Europea es el principal agente de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo. Es también el mayor donante mundial de ayuda humanitaria. La finalidad primordial de la política de desarrollo de la UE es la erradicación de la pobreza, según el acuerdo de noviembre de 2000.

<http://europa.eu/>

#### **Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)**

Federico SUÁREZ - [fsuarez@fiiapp.org](mailto:fsuarez@fiiapp.org)

Calle Beatriz de Bobadilla, 18, 28040 Madrid – España - Tel: +34 91 591 46 08 – Fax: +34 91 533 52 36

La presente publicación ha sido elaborada con la financiación de la Unión Europea.

El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea o de los socios del proyecto (OIM y FIIAPP).

# ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN MÉXICO Y GUATEMALA

**Autor: Rodolfo García Zamora**

**Diciembre de 2011**

## NOTA AL LECTOR

El proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo” contempla diferentes actividades. Entre ellas, las dedicadas a **fortalecer las capacidades institucionales en la gestión de políticas migratorias** ligadas a las realidades del mercado laboral y en particular a los procesos de retorno voluntario de migrantes<sup>1</sup>. El presente trabajo forma parte de estas actividades.

El objetivo de este trabajo es por un lado analizar las **capacidades técnicas de las instituciones** encargadas de la definición y gestión de las políticas migratorias, y por el otro lado identificar procesos, ideas y **recomendaciones para facilitar la inclusión del componente de empleo** en las fases de una política pública de migración.

Asimismo, la información recogida será utilizada para el diseño de los contenidos de los cursos de formación en los que participarán las diferentes instituciones responsables de la definición y gestión de las políticas migratorias.

La estructura del presente estudio se desglosa en 4 ejes:

1. Una descripción de la relevancia de la cuestión migratoria en la agenda política del país, describiendo el marco normativo que habilita la actuación en políticas migratorias en la legislación estatal y/o regional y el funcionamiento de los organismos que actúan en el vínculo migración y empleo.
2. La elaboración de una propuesta que identifique las condiciones necesarias que deben tenerse presentes para la incorporación del componente empleo en la política migratoria.
3. El análisis de las capacidades para la incorporación del componente de empleo en la política migratoria.
4. La propuesta de recomendaciones formativas en la gestión de políticas de Migración y Empleo.

---

<sup>1</sup> En todo el proyecto y en sus diferentes actividades y productos, como es este estudio, siempre que se mencione el término migrantes retornados o similar se contempla exclusivamente los migrantes retornados de manera voluntaria y en ningún caso recoge la situación de los retornados de manera involuntaria o deportados.

## RESUMEN

Los flujos migratorios de México y Guatemala en los últimos treinta años han conformado un circuito migratorio internacional muy importante hacia los Estados Unidos por su antigüedad, masividad y proximidad como país de destino. Además, la vecindad de México con aquel país ha propiciado que se convierta en país de origen, tránsito y destino de migrantes guatemaltecos (y de otros países), lo que ha posibilitado la colaboración, sobre todo durante los últimos cinco años, de los gobiernos de México y Guatemala para regular los flujos migratorios entre ambos países. Por otra parte, en el contexto de los fuertes impactos de la crisis económica de Estados Unidos sobre la emigración de mexicanos y Guatemaltecos y sobre los retornos de ellos a sus países de origen se plantea hoy la necesidad de diseñar un nuevo tipo de políticas migratorias con enfoque de empleo que permitan ayudar a la inserción integral de los migrantes de retorno voluntario y sus familias. Ambos países poseen una diferente densidad institucional por cuestiones históricas, políticas y sociales. Sin embargo, se ha avanzado de forma significativa en la gestión y regularización de los flujos migratorios, elemento que posibilita la colaboración en el diseño y aplicación de las nuevas políticas migratorias con enfoque de empleo en la región aprovechando las experiencias y fortalezas institucionales de ambos países.

## ABSTRACT

*Migratory flows from Mexico and Guatemala in the last thirty years have formed a very important international migration circuit to the United States due to its length, mass and proximity as a destination country. In addition, the closeness of Mexico with the US has led to become a country of origin, transit and destination of Guatemalan migrants (and other countries), which has enabled the collaboration, especially in the last five years, of the governments of Mexico and Guatemala to regulate the migratory flows between both countries. Moreover, in the context of the strong impact of the economic crisis of the United States on Mexicans and Guatemalans migration and the return of some of them to their home countries there is a need to design a new type of migration policies focused on employment that enable the comprehensive integration of voluntary return migrants and their families. Both countries have a different institutional density because of historical, political and social reasons. However, it has made significant progress in the management and regulation of migration flows, an element that enables collaboration on the design and implementation of new immigration policies with a focus on employment in the region building on the experiences and institutional strengths of both countries.*

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>PARTE I. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL</b> .....	2
<b>I. Principal emigración y migración de México</b> .....	2
I.I. Resumen en cifras.....	2
I.II. Una perspectiva histórica.....	4
I.III. Brain drain, fuga de cerebros .....	4
I.IV. Retorno histórico .....	5
<b>II. La migración internacional México-Estados Unidos y los desafíos de política pública</b> .....	5
II.I. Marco normativo en las políticas públicas sobre migración en México .....	8
II.II. Marco normativo regional para las políticas migratorias .....	10
II.III. Acuerdos bilaterales y multilaterales: el Consejo Parlamentario Regional sobre Migraciones (COPAREM).....	12
<b>III. Oficinas, programas y otras expresiones gubernamentales de atención y respuesta a la migración</b> .....	12
Instituto de los Mexicanos en el Exterior.....	13
Programa “¡Paisano, Invierte en tu Tierra!” .....	14
Proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial.....	14
Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior.....	15
Secretaría de Gobernación (SEGOB).....	15
Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).....	16
Programa Iniciativa ciudadana 3X1.....	16
Consejo para la Promoción de Negocios con las Comunidades Mexicanas e Hispanas.....	16
Acuerdo de cooperación laboral de América del Norte y Programa de trabajadores migratorios temporales México-Canadá (STPS).....	17
Programa de acción “Vete sano, regresa sano”, Seguro popular de salud para familias migrantes, Repatriación de connacionales enfermos, Comisión de salud fronteriza México-Estados Unidos y Grupo nuclear de salud migrante de la Secretaría de Salud (SSA).....	18
Instituto Nacional de Migración.....	18
El Plan Sur.....	19
Subsecretaría de Empleo.....	20
Programas Estatales de Empleo (PAEs).....	20
Programa Bécate.....	21
Fomento al Autoempleo.....	21
Compensación a la Ocupación Laboral.....	22
Movilidad Laboral Interna.....	22
Movilidad Laboral Externa.....	22
Servicios de Vinculación.....	22
Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados.....	23

Coordinación Nacional de Oficinas de Atención al Migrante (CONOFAM).....	23
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC).....	24
Red de Talentos Mexicanos.....	24
Jornadas informativas.....	25
Apoyo a migrantes retornados.....	25
Fondo de Apoyo a Migrantes.....	25
Gobierno Federal.....	26
<b>IV. Migración Guatemala-México.....</b>	<b>27</b>
IV.I. Marco normativo.....	27
IV.II. Los planes y programas entre ambos países .....	28
IV.III. Instrumentos de la relación entre México y Guatemala.....	28
<b>V. El caso de Guatemala.....</b>	<b>29</b>
V.I. Ministerio de Relaciones Exteriores.....	29
V.II. Consejo Nacional de Atención al Migrante (CONAMIGUA).....	32
V.III. Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Guatemala.....	34
<b>PARTE II. METODOLOGÍA PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA.....</b>	<b>36</b>
<b>I. La crisis de económica de 2008 y su impacto en América Latina.....</b>	<b>36</b>
I.I. Desempleo e impacto para México.....	36
I.II. Lecciones y recomendaciones.....	36
<b>II. Los retornados mexicanos y el desafío de su reinserción laboral y social.....</b>	<b>39</b>
<b>PARTE III. ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA.....</b>	<b>42</b>
<b>I. El caso de México.....</b>	<b>42</b>
I.I. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) .....	42
I.II. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) .....	43
I.III. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).....	44
I.IV. Coordinación Nacional de Oficinas de Atención al Migrante (CONOFAM).....	44
<b>II. El caso de Guatemala.....</b>	<b>45</b>
II.I. Secretaría de Comunicación Social.....	45
II.II. Situación para Guatemala en 2011.....	46
<b>PARTE IV. RESUMEN DE LAS NECESIDADES DE FORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>47</b>
<b>I. Análisis de capacidades.....</b>	<b>47</b>

<b>II. Recomendaciones.....</b>	<b>48</b>
<b>III. Oportunidades de acción para México.....</b>	<b>49</b>
<b>IV. Oportunidades de acción para Guatemala: las microempresas .....</b>	<b>50</b>
<b>PARTE V. CONCLUSIONES PARA AMBOS PAÍSES.....</b>	<b>52</b>
<b>PARTE VI. RECOMENDACIONES: ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE EMPLEO.....</b>	<b>54</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>55</b>

# INTRODUCCIÓN

Este informe presenta por un lado una descripción sobre las principales instituciones responsables de la gestión y planificación de las políticas migratorias en México y Guatemala. Por otro lado analiza las posibilidades para incorporar el componente de empleo de manera transversal a la política migratoria. La primera parte describe el fenómeno de la migración en México y ofrece un panorama de las instituciones de México y Guatemala involucradas en la gestión de políticas migratorias. En las siguientes partes, luego de estudiar el impacto de la crisis financiera actual en la zona así como el retorno de los mexicanos, se analizan las capacidades institucionales de cada país para incorporar la dimensión laboral a la política migratoria. El trabajo concluye con recomendaciones sobre las necesidades de formación en la gestión de políticas migratorias.

# PARTE I. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL

En los últimos veinte años, debido a varios factores –como las políticas de ajuste macroeconómico y la demanda de mano de obra de las economías desarrolladas, entre otros–, las migraciones internacionales crecen de forma significativa en América Latina y el Caribe hacia Estados Unidos, Europa y otras regiones del mundo. Según datos de 2010 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el número de migrantes internacionales en las Américas ha crecido de casi 47 millones en 2000 a más de 57 millones en 2010. Poco más de una cuarta parte (27%) del total de migrantes del mundo reside en las Américas.

En las últimas décadas, América Latina y el Caribe se han convertido en una región de emigración neta. Entre 2000 y 2010, las corrientes de emigración de los países de la región sobrepasaron las corrientes de inmigración en 11 millones de personas. Esa diferencia entre las corrientes de emigrantes e inmigrantes es mayor en América Central (6,8 millones) y el Caribe (1,2 millones), según la OIM (2010). Según los datos del Censo del año 2000 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, hay alrededor de 26,6 millones de personas nacidas en América Latina y el Caribe que viven fuera de sus respectivos países. La emigración de esa región representa aproximadamente el 15% de la inmigración internacional en todo el mundo. Según los datos de ese censo, los principales destinos de los migrantes de América eran los Estados Unidos de América, Argentina y España. Seguidos por Venezuela y Canadá. Aproximadamente el 68% del total del contingente subregional reside en Estados Unidos. La emigración hacia Europa se dirige predominantemente a España: los migrantes latinoamericanos y caribeños representan aproximadamente el 38% de los inmigrantes en España.

Cabe señalar que la crisis económica mundial, surgida en Estados Unidos en 2007 y que posteriormente se ha expandido a Europa y el mundo, ha afectado tanto los flujos migratorios como las remesas recibidas por los países de origen. Pese a ello, no se ha generado un retorno masivo de los inmigrantes, sin embargo prevalece un alto grado de incertidumbre sobre su futuro ante el desempleo en los principales países de destino, 9,5% en Estados Unidos (17% para latinos) y 21% en España en 2010. Situación que plantea la necesidad de diseñar un nuevo tipo de políticas públicas de migración con enfoque de empleo en los países de origen, que no solo permitan la reinserción integral de los migrantes retornados, sino generar nuevas condiciones estructurales en las economías internas que aumenten la cantidad de empleo y reduzcan las presiones migratorias.

## I. PRINCIPAL EMIGRACIÓN Y MIGRACIÓN DE MÉXICO

### I.I. Resumen en cifras

La dinámica demográfica de la población hispana en Estados Unidos cambió significativamente en las últimas tres décadas. De acuerdo con la información del censo oficial de 2010 de Estados Unidos, en los años ochenta y noventa el crecimiento de ese grupo dependía mayoritariamente de la

inmigración, hoy en día el principal motor de su crecimiento es la natalidad. Esta nueva tendencia es particularmente notoria entre los mexicano-estadounidenses, que de 2000 a 2010 aumentaron en 7,2 millones debido a los nuevos nacimientos y en 4,2 millones por la llegada de nuevos inmigrantes. Este cambio se explica por dos factores: una inmigración de mexicanos decreciente y una fecundidad promedio alta en un grupo poblacional que representa cerca del 10% de la población total.

El censo de 2010 de Estados Unidos contabilizó 50,5 millones de hispanos, que representan el 16,3% de la población total de ese país. Esto significa que en la última década este grupo creció un 43% y es responsable de cerca del 56% del crecimiento poblacional estadounidense. Los mexicanos, la primera minoría hispana, se estima que son 31,8 millones (Pew Hispanic Center, 24 de marzo de 2011). La importancia de este grupo tiene su origen principal en la densificación de los flujos migratorios desde la década de los setenta.

Es importante destacar que el 39% de los mexicanos radicados en ese país son mexicanos de primera generación, alrededor de 11,5 millones. También es significativo que más de la mitad de los mexicano-estadounidenses nacidos entre 2006 y 2010 sean hijos de inmigrantes. A pesar de estas cifras, recientemente la migración de México a Estados Unidos presenta una tendencia a la baja.

Varios factores han contribuido a la disminución de inmigración de mexicanos (Coppan 2050 AC, 28 de julio de 2011). La crisis financiera de 2008 hizo descender la demanda de mano de obra, lo que redujo la atracción de nuevos migrantes. En el caso de los inmigrantes indocumentados, es significativo el hecho de que su número dejó de crecer después de alcanzar un pico de 7 millones en 2007. Esta cifra se mantuvo relativamente estable hasta 2010, cuando bajó a 6,5 millones. El promedio de entradas anuales pasó de 500.000 en la primera mitad de la década a 150.000 entre 2007 y 2009 (Pew Research Center, febrero de 2011). Es significativo el hecho de que todas las medidas adoptadas entre 2001 y 2007 para impedir el ingreso de indocumentados por la frontera tuvieron un efecto marginal, ya que no fue hasta la crisis económica cuando los flujos presentaron una tendencia importante a la baja.

El aumento de los costos para llegar a la frontera y cruzarla, así como el agravamiento de los riesgos asociados al trayecto han transformado las características del fenómeno. Durante muchos años buena parte de la migración de mexicanos a Estados Unidos fue circular. Los migrantes eran sobre todo trabajadores temporales que regresaban a su lugar de origen al cabo de algunos meses. Sin embargo, los tiempos de permanencia se han prolongado dadas las dificultades, los costos y los riesgos para realizar el trayecto hacia el norte. Así lo sugieren las cifras: en 2006, más de 470.000 mexicanos regresaron de Estados Unidos, mientras que en 2010 esta cifra se redujo a 319.000.

El grupo Coppan 2050 AC (28 de julio de 2011) destaca que al mismo tiempo que descendía la migración, crecían los nacimientos de mexicanos en Estados Unidos. Esto es una consecuencia del cada vez mayor número de mexicanos radicados en ese país y de la fecundidad promedio de ese grupo, superior a la media estadounidense. En 2008, uno de cada cuatro de los nuevos nacimientos era de origen latino y el 16% de estos era hijo de madre mexicano-estadounidense (Pew Hispanic Center, 14 julio de 2011). Las mujeres mexicano-estadounidenses tienen como promedio más hijos que las de otros grupos étnicos o raciales de Estados Unidos. Según información de la Current Population Survey, se estima que en 2008 las mexicano-estadounidenses de entre 40 y 44 años tenían como media 2,5 hijos, cifra superior al promedio de la población blanca (1,8), afroamericana (2,0), asiática (1,8) y de otros grupos hispanos (1,9). La media de edad de las mexicano-estadounidenses es menor que la de los nativos estadounidenses y otros grupos étnicos, de manera que una proporción mayor de ellas está en edad fértil.

El número de mexicanos en Estados Unidos –el 10% de la población total del país– creció más en la última década gracias al nacimiento de hijos de nuevos inmigrantes, a diferencia de las décadas anteriores, revela un informe del centro de estudios Pew Hispanic Center. En 2010, los mexicanos y los mexicano-estadounidenses en Estados Unidos eran 31,8 millones, de ellos 12,4 millones de inmigrantes.

De 2000 a 2010 nacieron 7,2 millones de niños de padres mexicanos, mientras que llegaron al país 4,2 millones de nuevos inmigrantes, señala el informe del Pew Hispanic Center que se basa en los censos de ambos países. Una década antes (1990-2000), el número de nacimientos e inmigrantes fue el mismo, 4,7 millones; pero de 1980 a 1990 los nuevos llegados (3,1 millones) superaron a la descendencia (2,7 millones). Solamente en 2008 el 16% de los nacimientos fue de padres mexicanos. Además, en los últimos años se ha observado un marcado declive de la inmigración mexicana: pasó de 1 millón en 2006 a 404.000 en 2010. Lo que se explica por la crisis económica y la mayor seguridad fronteriza en Estados Unidos y por “un fuerte crecimiento económico en México que podría haber reducido el impulso” para emigrar hacia el país del norte, explica el informe señalado. Los mexicanos constituyen el 63% de la población de origen hispano en Estados Unidos, que con 50,4 millones es la minoría más grande del país (16,3% del total). Para 2050 los hispanos serán casi un tercio de la población estadounidense (29%), según ese informe (Fundación Comunitaria del Bajío, México, 15 de julio de 2011).

## **I.II. Una perspectiva histórica**

Desde hace varias décadas México se ha convertido para Estados Unidos en el país de origen de la mayor parte de sus inmigrantes. Para Jorge Durand y Douglas Massey (2003: 45), la migración mexicana a Estados Unidos tiene tres rasgos que la diferencian de otros flujos laborales hacia ese país: historicidad (más de 150 años), masividad (12 millones de inmigrantes mexicanos y 32 millones de origen mexicano) y la vecindad (una frontera compartida de más de 3.000 kilómetros).

La migración se inicia con la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 (IRCA) y tiene tres características principales: un componente de legalización, el férreo reforzamiento del control fronterizo y mayores sanciones penales por delitos relacionados con la inmigración.

La IRCA o Ley Simpson-Rodino, que permitió la legalización de 2,3 millones de migrantes mexicanos, posibilitó el cambio del patrón migratorio que se había dado hasta ese momento, de temporal o circular hacia uno más permanente y con toda la familia, dadas las facilidades para su reunificación en Estados Unidos.

## **I.III. Brain drain, fuga de cerebros**

Para Rodolfo Tuirán (2000: 31) la emigración mexicana a Estados Unidos es un fenómeno multicausal. Para este autor, los principales factores determinantes de esta migración son los factores económicos vinculados con la oferta, los factores económicos vinculados con la demanda, y las redes migratorias entre familiares, amigos, paisanos e intermediarios que acercan la oferta a la demanda. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que la crisis económica en Estados Unidos provocó una caída espectacular de los flujos migratorios desde y a través de México hacia Estados Unidos en 2009, lo que significó un desplome de las remesas del 15%, sin embargo,

no se dio un retorno masivo de migrantes como se había especulado. En su informe “Panorama de la migración internacional 2010”, la OCDE destaca la persistencia en la emigración de mexicanos calificados a Estados Unidos ante la falta de oportunidades en su país, lo que puede convertirse en un grave problema en 2025 por la “fuga de cerebros” (El Informador, Guadalajara, México, 18 de junio de 2011).

Este último problema es reconocido por Rodolfo Tuirán, subsecretario de Educación Superior en México (El Universal, México, 17 de junio de 2011), quien informa que, debido a la falta de oportunidades de empleo bien remunerado, 5 millones de mexicanos con estudios superiores al promedio nacional decidieron irse a Estados Unidos. El drenaje, expresa Tuirán, cuesta mucho tiempo y dinero al país, por lo que implica preparar profesionales. Y es cuantioso, no solo para la economía, para las vidas y las trayectorias humanas, sino desde el punto de vista presupuestario porque representa una inversión (47.000 pesos anuales por alumno) que después no alcanza a desarrollar su potencial, sino en otro país.

#### **I.IV. Retorno histórico**

Hay una diversidad de perfiles de migrantes mexicanos, dentro de los cuales, los más relevantes son los migrantes permanentes, migrantes temporales y migrantes de retorno. Dado el objetivo de este informe, desarrollaremos este último sector, que son aquellos que después de residir en Estados Unidos regresan a restablecer su residencia en México, lo que implica el doble cambio de residencia habitual. En el caso de la migración mexicana a la Unión Europea, esta es prácticamente inexistente comparada con la de Estados Unidos, por lo que resulta difícil contar con un perfil equivalente.

Para analizar el comportamiento de la migración de retorno de manera voluntaria, se toman los datos de tres encuestas a hogares que, en conjunto, abarcan tres lustros (1987-2002). En estas encuestas se pueden captar dos perfiles de migrantes de retorno: los que trabajaron y vivieron en Estados Unidos y los que solo vivieron en aquel país.

A pesar de la insuficiente información sobre migrantes retornados voluntariamente, se perciben las siguientes tendencias interesantes de ese flujo (González, 2009: 63):

- a) Mayor propensión de las mujeres a tener ciclos migratorios más largos.
- b) Prevalencia de migrantes retornados de mayor edad respecto a los que residen en Estados Unidos durante más tiempo y que se caracterizan por ser más jóvenes.
- c) Los migrantes de estados emergentes, como Veracruz, Oaxaca o estado de México, tienden a permanecer más tiempo en Estados Unidos, lo cual puede estar relacionado con su situación migratoria irregular.

## **II. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS Y LOS DESAFÍOS DE POLÍTICA PÚBLICA**

Al ser la emigración mexicana a la unión europea una emigración académica o de profesionales y por cuestiones familiares, que según el censo nacional de población de México en 2008 no rebasaba

los 15.000 mexicanos en España, impide extrapolar los desafíos que surgen de la emigración a estados unidos. El único punto afín es el de aprovechar la red internacional de talentos profesionales y empresariales.

Para Francisco Alba (2009: 26), la situación actual de las políticas públicas en México en lo relativo a la migración puede entenderse y comprenderse como producto de un doble legado: por un lado, el escaso involucramiento que arranca de los años de 1960 y, por otro, el intenso, pero fugaz, involucramiento durante las negociaciones migratorias de 2001.

Dos rasgos adicionales son importantes durante los años noventa respecto a la política pública mexicana sobre la emigración: el interés por capitalizar el impacto positivo de las remesas en el ámbito regional y local del país, que adquirirían montos crecientes, y el inicio de una política de acercamiento del Gobierno mexicano hacia su comunidad en Estados Unidos.

Un amplio grupo de académicos, dirigentes de organizaciones no gubernamentales y algunos legisladores elaboraron una propuesta de política migratoria en 2006 denominada “México ante el fenómeno migratorio”, cuyo planteamiento central es “la responsabilidad compartida”, que expresa el compromiso de México de poner su parte en la gestión bilateral migratoria.

Esta propuesta recomienda, entre otras cosas, “impulsar el desarrollo económico y social de nuestro país, que permita, entre otros efectos positivos, que su población cuente con mayores incentivos para permanecer en México”. También es explícita la recomendación de mejorar las condiciones sociales y de trabajo, para favorecer el regreso y la reincorporación de los mexicanos a sus comunidades de origen. El documento aboga por la concertación de programas de trabajadores temporales, y acepta esquemas de incentivos que induzcan a los emigrantes a regresar al país. Para lo cual los dos países deberían llegar a un acuerdo para “homogeneizar los beneficios de la pensión”, que permitiría al trabajador mexicano en Estados Unidos recibir los beneficios de su pensión en México. La propuesta representa una serie de iniciativas de política pública que permitirían responder a los objetivos de México en materia migratoria.

Desafortunadamente, la propuesta anterior no tuvo como resultado ninguna iniciativa gubernamental relativa a la colaboración con Estados Unidos sobre el tema migratorio.

De los elementos anteriores se desprende el hecho de que México necesita generar la capacidad administrativa con recursos necesarios no solo para instrumentar políticas y programas capaces de responder a los retos que el Estado debe asumir en este tema, que servirán para aprovechar los efectos positivos de este fenómeno, sino también para hacer que se aplique la legislación en materia migratoria, lo que en la práctica no sucede. Esther González (2009: 69) señala los siguientes retos sociales a las políticas públicas mexicanas sobre migración:

- a) El Estado enfrenta el reto de formular políticas sociales que respondan a una población en la que se ha arraigado la cultura de la emigración y cuya dinámica de vida está intrínsecamente vinculada a este proceso. Seis de cada diez habitantes de este país tienen al menos un pariente que vive en Estados Unidos, casi 1,5 millones de hogares (5,6%) reciben remesas de sus familiares en la Unión Americana y al menos 492 municipios del país (20%) tienen un índice de intensidad migratoria muy alto.
- b) Específicamente, en el caso de migrantes retornados, así como en los programas de migración y desarrollo se requiere una estrecha colaboración entre los niveles nacional, estatal y municipal del Gobierno mexicano.

Ante un escenario migratorio restrictivo, México debe hacer un esfuerzo adicional en materia de gestión y gobernabilidad migratoria. El término de gestión se suele asociar con el de administración y circunscribirse a las actividades de planeación, organización, coordinación y control. Para Alba (2009: 32), la gestión es un componente indispensable de cualquier gobernabilidad migratoria, y la refiere a la construcción de consensos entre los diferentes intereses o actores para llevar a cabo un determinado objetivo migratorio.

Las cuestiones de gestión y gobernabilidad migratorias tienen que partir del reconocimiento de que los flujos migratorios (desde y por México) están pasando por un periodo muy difícil al transitar de contextos de aceptación y tolerancia relativas a contextos de resistencia y oposición, tanto en la América del Norte como en América Latina en general.

Se requiere establecer un amplio diálogo con todos los actores e intereses en juego, incluida la sociedad civil, para alcanzar consistencia, credibilidad y continuidad en las políticas de gestión y gobernabilidad migratorias. Las tres características anteriores pueden considerarse complementarias y similares a las tres “C” de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (congruencia, coordinación y capacitación) que deben tener las políticas públicas en materia de gobernabilidad migratoria (Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, 2005). El objetivo último de todo gobierno en esta materia debería ser maximizar las oportunidades de las migraciones y minimizar sus costos. Se trata de “nuevas” responsabilidades gubernamentales y sociales, que forman parte, irremediamente, de los nuevos retos de política de cara a las realidades que enfrentan los flujos migratorios en el mundo (Alba, 2009: 44).

Finalmente, en cuanto al diseño de políticas públicas sobre migración en México, es importante destacar que estas políticas generalmente han respondido a la presión de la comunidad migrante mexicana en Estados Unidos, y ha sido su demanda y movilización por una mejor atención del Gobierno mexicano lo que explica en gran medida los avances en las políticas públicas con respecto a ellos, como la creación del Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior, la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, la institucionalización del Programa 3x1 –creado y sostenido por los propios migrantes–, etc.

En el mes de septiembre de 2010 se realizó en Morelia, Michoacán, el Foro Nacional para la Construcción de una Política Migratoria Integral y Democrática en el México del Bicentenario, en el cual se ratificó que los migrantes son un nuevo actor social regional, nacional y transnacional determinante en la construcción del México actual, por lo que deben participar en el diseño y la aplicación de nuevas políticas públicas de desarrollo regional que posibiliten a medio plazo el derecho a no emigrar y desde ahora garanticen derechos plenos a todos los migrantes mexicanos y a los que pasen por México y sus familias.

No obstante la gran importancia económica, social, demográfica y regional que tiene la migración internacional de mexicanos a los Estados Unidos, las políticas públicas sobre migración no son una prioridad en la agenda pública nacional, como lo evidencia el hecho de que los principales programas se encuentran en las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación y de Desarrollo Social, entre otras. De hecho, contrastan la importante producción bibliográfica y las numerosas investigaciones académicas sobre el tema con el poco avance que se tiene en términos de políticas públicas, en particular, la ausencia de un enfoque de empleo para los migrantes retornados.

Después de setenta años de gobierno en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), hasta 1988, cuando la participación indirecta de los migrantes mexicanos en Estados Unidos a través de sus familiares tuvo un impacto importante en el polémico proceso electoral presidencial que llevó a Carlos Salinas de Gortari a la presidencia del país, que obliga a que se comience a promover una política

pública de acercamiento hacia la diáspora mexicana en Estados Unidos a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Este enfoque prevalece de 2000 al 2011 con el nuevo gobierno de Acción Nacional (PAN), junto con el fomento de coinversiones filantrópicas del Gobierno y las organizaciones de migrantes mexicanas (Programa 3x1) a través de la Secretaría de Desarrollo Social.

Así, hasta ahora, ni el Ejecutivo ni el Legislativo en México han tenido la voluntad política de diseñar una verdadera política de Estado sobre migración y desarrollo, integral de largo plazo. A pesar de que algunas organizaciones de migrantes (como los Michoacanos, Zacatecanos y Oaxaqueños) y la Red Internacional de Migración y Desarrollo lo han planteado.

Existe una muy limitada participación de la sociedad civil en la discusión y definición de las políticas migratorias en general. Particularmente, en el caso de las iniciativas gubernamentales hacia los migrantes mexicanos en Estados Unidos, estas siempre han sido respondiendo a las demandas y presiones de las propias organizaciones de migrantes en lo relativo a mejores servicios consulares, atención y protección en la frontera y durante el retorno a sus comunidades de origen.

Los avances y cambios en el mismo Programa 3x1 de proyectos filantrópicos han sido resultado de las iniciativas y presiones políticas de las organizaciones de migrantes mexicanas. Es la dramática situación de violencia en general en México y en particular para con los migrantes nacionales y los que van en tránsito hacia Estados Unidos, en 2010 y 2011, la que provoca que el tema migratorio vinculado con el de seguridad se convierta en tema de la agenda política nacional e internacional con Centroamérica y Sudamérica y que propicie en estos dos años un amplio debate por parte de diversas organizaciones no gubernamentales, organizaciones de migrantes, Iglesias, instituciones académicas y las representaciones diplomáticas en México de los países latinoamericanos y caribeños con mayor migración hacia Estados Unidos vía México. Esto explica, en gran medida, el que haya podido aprobarse la nueva Ley de Migración, que representa un avance respecto a la vieja Ley de Población, pero que presenta limitaciones, como la ausencia de un reglamento para su correcta operación al privilegiar el enfoque de seguridad nacional sin contener los instrumentos que aseguren el respeto a los derechos humanos.

## **II.I. Marco normativo en las políticas públicas sobre migración en México**

México fue uno de los primeros países en ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre Protección a los Migrantes y sus Familias, sin embargo, existe un desfase entre la Convención y la Ley de Población, que hasta 2011 regulaba en México la administración de los flujos migratorios internacionales con un enfoque de seguridad pública.

La dimensión global del fenómeno migratorio explica por qué su tratamiento forma parte de las agendas de una multiplicidad de foros bilaterales regionales e internacionales. Por lo mismo, los organismos multilaterales lo han abordado desde las perspectivas y enfoques más diversos, los cuales se exponen a continuación (Estrada Tanck, 2005: 327). En las Naciones Unidas el desarrollo de políticas y normas en materia migratoria ha tenido lugar en varios de sus órganos, si bien desde la especificidad del foro y no de la integralidad del fenómeno migratorio, por ejemplo:

\* En la Asamblea General, a través de una serie de resoluciones, una sobre los derechos humanos de los migrantes, "Protección de los migrantes", y otras que se centran en la relación entre migración internacional y desarrollo. Es relevante destacar que en el 61.º periodo de sesiones de la Asamblea General, en 2006, se realizara el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, con

el objetivo de fijar la postura de la organización con respecto a ese fenómeno.

- \* En la Comisión de Derechos Humanos, en la que el tema se aborda desde la perspectiva del establecimiento de estándares de protección de los derechos humanos de los migrantes.
- \* En la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), organización intergubernamental creada en 1951, que constituye un foro relevante para ayudar a hacer frente a los desafíos que plantea la gestión de la migración en el aspecto práctico y operativo. La Iniciativa de Berna: una propuesta encabezada principalmente por los países desarrollados, en la que participan también otros países como México, en la que se discute la prioridad que debe darse a la necesidad de una mejor gestión y manejo de la migración, frente a la necesidad de proteger los derechos humanos de los migrantes como grupo de personas que frecuentemente se encuentra en situación de vulnerabilidad.
- \* En la Organización Internacional del Trabajo, organismo especializado de las Naciones Unidas que se centra en los trabajadores emigrantes.
- \* Mediante el caso Avena, de pena de muerte de un inmigrante, de México contra Estados Unidos, ante la Comisión Internacional de Justicia de las Naciones Unidas (2004).
- \* En la Comisión Global sobre Migraciones Internacionales, grupo de expertos independientes creado a iniciativa del secretario general de la ONU, que ha realizado reuniones regionales sobre la situación actual del fenómeno migratorio y recomendaciones para su tratamiento.
- \* Mediante la Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares, adoptada por la Asamblea General en 1990, ratificada por México en 1999 y en vigor desde el 1 de julio de 2003.

Por eso, antes que nada, México debe establecer los elementos centrales de una política migratoria de Estado tomando en cuenta uno de los principios fundamentales de la Convención de 1990, que requiere que los Estados partes tomen medidas concretas para promover la migración regular. De manera más concreta, y con relación a las medidas que se deben tomar en materia de armonización legislativa, es recomendable trabajar en el desarrollo de una nueva legislación que, entre otros puntos, tenga en consideración los siguientes (Venet, 2009):

- \* Que sea explícita en cuanto a la protección de los derechos humanos de los migrantes y que integre los principios del corpus juris internacional correspondiente a los instrumentos de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados.
- \* Que promueva la migración regular.
- \* Que contenga también principios y garantías de integración social de los trabajadores migratorios y sus familiares.
- \* Que sea flexible, sin caer en la discrecionalidad y arbitrariedad.

El 29 de abril pasado el Congreso aprobó la Ley de Migración en el país. La nueva ley, que sustituye en buena parte a la Ley General de Población, define por vez primera las atribuciones legales del Instituto Nacional de Migración, creado en 1993, y establece condiciones mínimas de operación

de las estaciones migratorias (centros de detención de migrantes). Sin embargo, presenta huecos importantes, por ejemplo, el artículo tercero transitorio de la nueva ley establece que el Ejecutivo federal deberá expedir su reglamento dentro del término de 180 días contados a partir de su entrada en vigor y la aplicación de al menos 13 artículos de la ley dependen de la existencia del reglamento (Reforma, México, 25 de mayo 2011).

Para el reconocido experto en estudios migratorios y relator especial de la Organización de las Naciones Unidas para los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante, la nueva Ley de Migración incluye avances a favor de los derechos humanos de los inmigrantes en nuestro país, pero es un producto legislativo inacabado. Muchos de sus principales artículos dependen, para su cabal cumplimiento, del reglamento que la propia ley plantea deberá expedirse en los próximos seis meses a partir de su entrada en vigor. La puesta en práctica de la ley dependerá de la orientación que se le dé a un reglamento que aún no se conoce. Lo que sí ya conocemos es el articulado de la ley que podría orientarse en la práctica hacia direcciones opuestas.

## **II.II. Marco normativo regional para las políticas migratorias**

En el ámbito regional de Estados Unidos, México, Centroamérica y el Caribe, la Conferencia Regional de las Migraciones (CRM) representa el esfuerzo de colaboración más importante para la colaboración con el tema migratorio. La Conferencia surge de la reunión realizada en Puebla, México, en 1996, razón por la cual también se la denomina Proceso Puebla. El objetivo de la primera reunión fue la constitución de un foro regional sobre migraciones internacionales con la participación de países que comparten, desde distintas perspectivas, un contexto común, con base en experiencias que involucran situaciones de origen, tránsito y destino de las migraciones.

Los países miembros de la CRM son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. Es importante destacar que desde 1998, en la segunda reunión de la CRM –celebrada en Ottawa, Canadá–, se integra como interlocutor de la sociedad civil la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM).

Los logros más importantes de la CRM son la capacidad de reunir a los países de toda una región como participantes iguales y con la misma representación, a pesar de las distintas culturas y las realidades migratorias diferentes. Se ha logrado encontrar puntos comunes para responder a necesidades mutuas y trabajar para lograr objetivos compartidos. A pesar de las diferencias existentes entre los países, la CRM logra impulsar propuestas de solución de numerosos problemas mediante el consenso de sus países miembros. Se ha convertido en un proceso de aprendizaje mutuo, en cuyo marco se emprenden numerosos esfuerzos de colaboración. Dentro de las principales actividades promovidas por la CRM se encuentran las siguientes:

- a) Seminarios y talleres especializados, centrados en temas esenciales relacionados con la migración.
- b) Esfuerzos de capacitación y asistencia técnica, que han permitido a las autoridades migratorias mejorar sus capacidades y han ayudado a hacer frente al flagelo de la trata de personas.
- c) Intercambios de información y mejores prácticas, que han permitido a los países incrementar su cooperación en temas de retorno de migrantes y de combate al tráfico ilícito de migrantes, entre otros.

- d) Integración y elaboración de mejores políticas y prácticas dirigidas a mejorar la gestión migratoria en las fronteras.

La CRM ha facilitado la creación de un sistema estadístico computarizado en materia de migraciones para Centroamérica y México. Asimismo, actualiza periódicamente materiales de referencia, tales como un análisis comparativo de las leyes existentes en la región en materia de tráfico y trata de personas. De las diversas acciones promovidas por la CRM destaca en 2009 el Taller sobre Programas para Trabajadores Migratorios Temporales, organizado de forma conjunta con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Dentro de los pronunciamientos más importantes destacan los siguientes:

- a) Los programas para los trabajadores temporales deben estar enmarcados en el contexto de políticas migratorias integrales, que respondan a las necesidades actuales, tanto del país de origen como del de destino, centrándose especialmente en la vinculación con procesos de desarrollo incluyente.
- b) En este marco, se requiere un compromiso de acción de los Gobiernos tendiente a fortalecer sus representaciones diplomático-consulares en el exterior con el fin de realizar una supervisión con propuestas de mejora del respeto de los derechos laborales de sus trabajadores migrantes, con la asignación de especialistas laborales y con el apoyo de un grupo intersectorial desde los países de origen. Estos especialistas pueden desempeñar un papel de apoyo, directo o indirecto, a los trabajadores así como también para fundamentar un proceso de certificación de empresas en los países de destino. Certificación entendida aquí como un mecanismo de validación en el que se dé fe de que las compañías contratantes cumplen con todas las condiciones que exige la ley y respetan todos los derechos laborales de las personas migrantes.
- c) El diálogo y la cooperación (bilateral, multilateral, regional y global) entre países de origen y destino involucrados en la migración laboral temporal son esenciales para la buena gestión de los programas para trabajadores migratorios temporales.

El pasado mes de junio de 2011, se realizó en La Romana, la República Dominicana, la XVI Reunión de la CRM, entre los acuerdos más importantes destacan los siguientes:

- a) Promover acciones que faciliten los procesos de integración plena de las poblaciones migrantes y refugiadas residentes en los países de la región, dado que esta integración social y laboral forma parte del propio proceso de cumplimiento del marco general de derechos humanos avalados por los países miembros.
- b) En reconocimiento al tema elegido por la presidencia pro tempore de la XVI CRM, “Migración y trabajo: corresponsabilidad entre los Estados”, destacaron durante sus debates la importancia de desarrollar políticas y programas efectivos para promocionar y beneficiarse de la regulación de los flujos migratorios laborales temporales. Asimismo, resaltaron la importancia de promover alianzas estratégicas entre los Estados miembros para el desarrollo de programas temporales que garanticen el respeto de sus derechos humanos y laborales.

c) Apoyaron las iniciativas promovidas desde la 41.a Asamblea General Ordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA), celebrada en El Salvador del 5 al 7 de junio de 2011, dirigidas al establecimiento de una estrategia hemisférica de seguridad ciudadana para proporcionar espacios de participación que aseguren el abordaje del tema migratorio como parte de esa estrategia.

### **II.III. Acuerdos bilaterales y multilaterales: el Consejo Parlamentario Regional sobre Migraciones (COPAREM)**

En el año 2008, representantes de los Poderes Legislativos de México, Centroamérica, la República Dominicana y del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), con el acompañamiento de Sin Fronteras IAP y del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES), inician un proyecto conjunto con el propósito de promover un mejor entendimiento de las migraciones desde y hacia la región, y con ello, fortalecer la elaboración, revisión, aprobación y vigencia de marcos jurídicos que normen e institucionalicen las políticas públicas de los Estados de la región, así como de aquellas relacionadas con la institucionalidad regional, con el objeto de abordar con una perspectiva integral los movimientos internacionales de la población.

Este esfuerzo tripartito entre los Poderes Legislativos de la región, Sin Fronteras e INCEDES se materializa en el año 2012 en la puesta en marcha del proyecto de investigación conjunto “Análisis de las migraciones laborales actuales y los procesos de armonización legislativa. Estudios de país y regional”, que estará terminado para el mes de septiembre del mismo año y podrá ser un valioso insumo para el diseño de nuevas políticas migratorias con enfoque de empleo.

## **III. OFICINAS, PROGRAMAS Y OTRAS EXPRESIONES GUBERNAMENTALES DE ATENCIÓN Y RESPUESTA A LA MIGRACIÓN**

Desde hace varios años son numerosos los esfuerzos realizados en el ámbito nacional por casi todas las Secretarías con el fin de ofrecer opciones de atención y apoyo al migrante; a continuación se enumeran estas y más adelante se muestra la información oficial disponible sobre ellas.

1. Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)
2. Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior
3. Programa de transferencia de remesas y Cuentahorro Infonavit del Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
4. Programa Iniciativa Ciudadana 3X1 de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
5. Consejo para la Promoción de Negocios con las Comunidades Mexicanas e Hispánicas
6. Programa binacional de educación migrante México-Estados Unidos (PROBEM), Programa de donación de libros de texto en español para niños mexicanos en Estados Unidos y Programa de intercambio de maestros México-Estados Unidos, Documento de transferencia del migrante

binacional, Plazas comunitarias e-México en Estados Unidos, Educación para adultos mexicanos en el exterior, Programa de contratación de maestros mexicanos, Programa de educación a distancia, Telesecundaria, Olimpiada Nacional, Plan Vacacional y Reconocimiento anual del deporte de la Secretaría de Educación Pública (SEP)

7. Acuerdo de cooperación laboral de América del Norte y Programa de trabajadores migratorios temporales México-Canadá de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

8. Programa de acción “Vete sano, regresa sano”, Seguro popular de salud para familias migrantes, Repatriación de connacionales enfermos, Comisión de salud frontera México-Estados Unidos y Grupo nuclear de salud migrante de la Secretaría de Salud (SSA)

9. Subsecretaría de Empleo

10. Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados

11. Coordinación Nacional de Oficinas de Atención al Migrante (CONOFAM)

12. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC)

13. Red de Talentos Mexicanos

## **Instituto de los Mexicanos en el Exterior**

---

El compromiso del Gobierno de México con los mexicanos que viven y trabajan en el exterior se traduce en la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El IME cubre las funciones de la Oficina Presidencial para la Atención de las Comunidades Mexicanas en el Extranjero y del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior; cuenta con un Consejo Consultivo integrado por 101 miembros, representantes de la comunidad mexicana y mexicano-americana en Estados Unidos, 4 miembros en Canadá, 10 organizaciones latinas y 10 asesores especiales.

Es el órgano ejecutor y operativo del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, encabezado por el Presidente de la República e integrado por los Secretarios de Relaciones Exteriores; Gobernación; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Economía; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Desarrollo Social; Trabajo y Previsión Social; Salud; Turismo; y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

### **Objetivo**

El objetivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) es promover estrategias, integrar programas, recoger propuestas y recomendaciones de las comunidades, sus miembros, sus organizaciones y órganos consultivos, tendientes a elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas en el extranjero, así como ejecutar las directrices que emanen del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior.

### **Competencias o atribuciones**

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

- I. Promover la revalorización del fenómeno migratorio y el trato digno a los mexicanos que viven en el exterior;
- II. Favorecer la creación de espacios de reunión y promover la comunicación con y entre las comunidades mexicanas que viven en el exterior;
- III. Fungir como enlace, en coordinación con las representaciones de México, con las comunidades mexicanas que viven en el exterior;
- IV. Recabar y sistematizar las propuestas y recomendaciones, tendientes a mejorar el desarrollo social de las comunidades mexicanas en el exterior, que formulen órganos consultivos constituidos por representantes de dichas comunidades.

## **Programa “¡Paisano, Invierte en tu Tierra!”**

---

El Proyecto para fortalecer el potencial económico de los migrantes y el uso productivo de las remesas, “¡Paisano, invierte en tu tierra!”, es un instrumento que ayuda a los emigrados a invertir parte de las remesas que envían en proyectos productivos a fin de que generen riquezas y creen fuentes de empleos en sus lugares de origen; de esta manera, el proyecto aspira a que los emigrados se conviertan en actores destacados de la capitalización del campo mexicano y del desarrollo del país.

### **Objetivos**

\* Contribuir a que las remesas se conviertan en remesas productivas, mediante la inversión en agronegocios propiedad de los migrantes y sus familias.

“¡Paisano, invierte en tu tierra!” es un instrumento impulsado por el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), agencia de agronegocios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que apoya a los emigrados y sus familias en México para que inviertan las remesas que envían o reciben en proyectos productivos.

## **Proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial**

---

Estos proyectos se presentan en dos modalidades:

1. **Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial:** Apoya a los migrantes emprendedores brindándoles financiamiento para proyectos productivos individuales o familiares, con la finalidad de fortalecer su patrimonio y generar empleos en su comunidad. El esquema de financiamiento es de 1x1, es un requisito indispensable ser miembro de un club de migrantes para participar. El monto máximo de apoyo federal es de hasta 300,000.00 pesos para proyectos unifamiliares y hasta 500,000.00 para proyectos bifamiliares. Los recursos que aportó la Federación deben ser devueltos al 100% (el dinero será reinvertido en un proyecto de infraestructura comunitaria). El periodo máximo de recuperación es de cinco años y la recuperación será a través de un proyecto comunitario 3x1.
2. **Proyectos Productivos Comunitarios:** Cuentan con el apoyo financiero del Gobierno federal,

municipal y estatal, es requisito indispensable beneficiar a más de 20 familias. El monto máximo de apoyo federal es de 1, 000, 000.00 de pesos.

Una persona migrante o una familia que forma parte de un club de migrantes, que cuenta con su Toma de Nota, puede presentar y realizar proyectos para fortalecer el patrimonio individual o familiar en México. En los Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial los migrantes aportan el 50% y la SEDESOL el otro 50%, esta modalidad les permite invertir en un negocio en México, el cual les permite mejorar las condiciones de vida de sus familias y generar ingreso y empleo.

## **Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior**

---

Debido a que México requiere de una instancia gubernamental con capacidad de mayor coordinación interinstitucional e intersecretarial para atender las demandas de los mexicanos en el extranjero, el jueves 8 de agosto del 2002, se creó el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior. El Consejo Nacional está integrado por las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Educación Pública; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Salud; Turismo y Trabajo y Previsión Social.

Por sus atribuciones y funciones cada una de las siguientes instituciones está involucrada en algún sentido en la atención a la comunidad migrante y ha diseñado e instrumentado diversos programas en el ámbito de su competencia. A continuación se presenta una síntesis de la oferta que cada institución brinda a los migrantes, como guía para acceder a los servicios que el Gobierno de México pone a su disposición.

## **Secretaría de Gobernación (SEGOB)**

---

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) tiene como función principal la conducción de la política interior de nuestro país, es decir, la regulación de las relaciones entre el Poder Ejecutivo con los demás poderes de la Unión, los gobiernos de los estados y municipios, así como con organizaciones e instituciones sociales.

Para planear, ejecutar y evaluar la política migratoria la SEGOB crea en 1993 el INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, cuya misión es controlar los flujos migratorios, a fin garantizar la seguridad nacional. El PROGRAMA PAISANO está integrado por 15 Secretarías de Estado y 5 entidades gubernamentales involucradas en la atención a la comunidad migrante. Este programa tiene como propósito coordinar las acciones que estas dependencias realizan para proteger los derechos y promover las obligaciones de los migrantes.

Para difundir estos derechos y obligaciones, el PROGRAMA PAISANO elabora cada año la GUÍA PAISANO en la que 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.

## **Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)**

---

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene como función principal la proyección y planeación del desarrollo nacional. Las remesas que envían los mexicanos que viven en Estados Unidos, y que representan la tercera fuente de ingresos de nuestro país, constituyen recursos que deben ser invertidos en proyectos productivos dentro de sus comunidades de origen, a fin de propiciar el crecimiento económico y el desarrollo social.

Para coadyuvar al eficiente empleo de estos recursos y fomentar el desarrollo de estas comunidades, la SHCP transforma el Patronato del Ahorro Nacional en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) con el objetivo de ofrecer productos y servicios financieros que promuevan el ahorro y la inversión entre la población. Entre sus programas destacan: Cuentahorro, Tandahorro, Cuentahorro Infonavit, y el de transferencia de remesas.

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 cobrarlo, el receptor debe contar con una Cuentahorro o una Tandahorro en la que se abona este dinero.

El programa CUENTAHORRO INFONAVIT contempla el Programa de Recepción de Aportaciones de Mexicanos en el Exterior que permite a los mexicanos que viven en Estados Unidos pagar sus créditos hipotecarios y de esta manera construir su patrimonio familiar en México.

## **Programa Iniciativa ciudadana 3X1**

---

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) tiene a su cargo la responsabilidad de elaborar, instrumentar y evaluar la política de combate a la pobreza y generación del desarrollo nacional.

Las contribuciones sociales y económicas de los mexicanos que viven en Estados Unidos constituyen un factor de desarrollo que debe aprovecharse en proyectos productivos que generen fuentes de empleo en las comunidades de alta migración y contribuyan al crecimiento de nuestro país.

Esta situación impulsó a la SEDESOL a desarrollar el PROGRAMA INICIATIVA CIUDADANA 3x1, con el objetivo de apoyar aquellos proyectos que mejoren la calidad de vida de las poblaciones de origen de los migrantes, a través del concurso de recursos de la Federación, los estados y municipios y de los propios migrantes mexicanos organizados. Estos proyectos deben favorecer la creación de infraestructura social básica, agrícola o carretera, o bien, promover acciones de salud y educación, de conservación de recursos naturales y saneamiento ambiental o de tipo deportivo, cultural y recreativo. El monto federal máximo de apoyo es de 500 mil pesos que será completado con las aportaciones de las organizaciones de migrantes (25%) y aquellas de los estados y municipios (50%). Los migrantes también podrán efectuar aportaciones en especie.

## **Consejo para la Promoción de Negocios con las Comunidades Mexicanas e Hispanas**

---

A la Secretaría de Economía (SE) corresponde la formulación y conducción de las políticas generales de industria, comercio exterior e interior, abasto y precios del país. El incremento comercial que se ha dado entre México, Estados Unidos y Canadá a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio

de América del Norte (TLCAN), así como el crecimiento de la población hispana, particularmente mexicana, en Estados Unidos, ha impulsado a la SE a instrumentar diversos programas de atención para la comunidad mexicana.

Así, en 1991 crea el Consejo para la promoción de negocios con comunidades mexicanas e hispanas, con el objetivo de lograr la coordinación y la comunicación entre las diferentes organizaciones mexicanas con interés en promover negocios con la comunidad hispana de Estados Unidos y facilitar el acceso de los empresarios hispanos a las estructuras empresariales mexicanas. La Secretaría de Educación Pública (SEP) tiene como función primordial diseñar, organizar, ejecutar y supervisar los programas de educación primaria, secundaria, media superior y superior de nuestro país. En México, el artículo 3° constitucional garantiza el acceso a la educación básica (primaria y secundaria) de todos los mexicanos. Para cumplir con este precepto en el caso de los migrantes, la SEP ha creado diversos programas que intentan, además, difundir la historia y los valores nacionales, así como reforzar el idioma español como un mecanismo de vinculación con México.

Entre sus principales programas destacan:

- PROGRAMA BINACIONAL DE EDUCACIÓN MIGRANTE MÉXICO-ESTADOS UNIDOS (PROBEM), que tiene entre sus principales programas, los siguientes:
- Programa de donación de libros de texto en español para niños mexicanos en Estados Unidos.- La SEP dona colecciones de libros de texto gratuitos a escuelas, bibliotecas y organizaciones comunitarias estadounidenses que atienden a la población mexicana.
- Documento de transferencia del estudiante migrante binacional.- El Documento de Transferencia otorga reconocimiento oficial a los estudios que realiza la población migrante que transita regularmente entre México y Estados Unidos y facilita su ubicación en la escuela receptora.
- Programa de contratación de maestros mexicanos.- Programa por el que escuelas estadounidenses con un alto porcentaje de alumnos mexicanos o de origen mexicano contratan a maestros mexicanos para brindarles una atención culturalmente adecuada.

## **Acuerdo de cooperación laboral de América del Norte y Programa de trabajadores migratorios temporales México-Canadá (STPS)**

---

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) corresponde establecer la política y coordinar las acciones que permitan la máxima ocupación en el país y promuevan la productividad del trabajo en beneficio del desarrollo nacional.

El carácter indocumentado de la gran mayoría de los migrantes mexicanos los hace vulnerables, por lo que la STPS ha diseñado e instrumentado diversos programas para promover el respeto de sus derechos.

ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACLAN).- Negociado en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, este acuerdo tiene como objetivo mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida de los trabajadores en sus respectivos países. Para lograrlo se acordó la promoción de 11 principios laborales entre los que destaca la protección de los trabajadores migratorios.

PROGRAMA DE TRABAJADORES MIGRATORIOS TEMPORALES MÉXICO-CANADÁ.- Con la firma del Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos de México y Canadá en 1974 se inició el Programa de Trabajadores Agrícolas Mexicanos de Temporada. En la actualidad, este programa permite que cada año cerca de 10,500 mexicanos trabajen en las provincias de Ontario, Quebec, Manitoba y Alberta. Bajo este programa, los trabajadores firman un contrato para laborar con un patrón determinado por un mínimo de 6 semanas y un máximo de 10 meses.

La STPS es la autoridad responsable de la selección de los participantes conforme a los requerimientos de los granjeros canadienses. Si el patrón está satisfecho con su desempeño, los trabajadores son nominados para la siguiente temporada.

## **Programa de acción “Vete sano, regresa sano”, Seguro popular de salud para familias migrantes, Repatriación de connacionales enfermos, Comisión de salud fronteriza México-Estados Unidos y Grupo nuclear de salud migrante de la Secretaría de Salud (SSA)**

---

Corresponde a la Secretaría de Salud (SSA) el establecimiento y conducción de la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad en general, así como la organización, coordinación y supervisión del Sistema Nacional de Salud. En México, el artículo 4° de la Constitución Política garantiza el derecho de toda persona a la protección de la salud; en el caso de los migrantes, la protección debe darse, tanto en su lugar de origen, como en el lugar en donde decidan trabajar.

Para dar cumplimiento a este derecho, la SSA ha diseñado diversos programas para que los mexicanos que han dejado nuestro país tengan acceso a servicios médicos:

- **SEGURO POPULAR DE SALUD PARA FAMILIAS MIGRANTES.-** Es un esquema que brinda protección financiera a la población mexicana no derechohabiente de la seguridad social (como el IMSS o el ISSSTE) mediante un seguro de salud, público y voluntario, orientado a reducir los gastos médicos y fomentar la atención oportuna a la salud. Los mexicanos que se encuentren en el extranjero podrán afiliarse a sus familiares en México, siempre que cumplan los requisitos y cubran las cuotas de afiliación mediante los mecanismos que en breve operará el BANSEFI.

## **Instituto Nacional de Migración**

---

El Instituto Nacional de Migración (INM) es un Órgano Técnico Desconcentrado de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual aplica la legislación migratoria vigente. Su público usuario lo integra quienes nos visitan de otros países, y aquellos que quieren permanecer en México en forma temporal o permanente, así como los mexicanos que contratan extranjeros y quienes desean establecer vínculos familiares con un extranjero o extranjera.

### **Objetivos**

#### **Facilitar los flujos migratorios legales**

- Línea de acción 1.1: Ampliación y modernización de la infraestructura para la facilitación de la entrada, estancia y salida de los flujos migratorios.
- Línea de acción 1.2: Desregular y descentralizar los trámites migratorios para brindar un mejor servicio a los usuarios.

## **Fortalecer la gestión de regulación, control y verificación**

- Línea de acción 2.1: Incrementar la capacidad operativa del proceso de verificación migratoria.
- Línea de acción 2.2: Dignificar las instalaciones migratorias.
- Línea de acción 2.3: Coadyuvar en el combate a la trata y el tráfico de personas.
- Línea de acción 2.4: Mejorar los mecanismos de registro de extranjeros asegurados.

## **Actualizar el marco jurídico**

- Línea de acción 3.1: Actualizar las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia migratoria.
- Línea de acción 3.2: Actualizar y desregular la normatividad interna.

## **Modernizar la gestión institucional**

- Línea de acción 4.1: Profesionalizar al personal del INM para consolidar una cultura de calidad en la prestación de los servicios migratorios.
- Línea de acción 4.2: Desarrollar el trabajo sustantivo y administrativo del Instituto bajo una visión de procesos.
- Línea de acción 4.3: Aplicar mecanismos de control de confianza para combatir la corrupción y mejorar la selección y promoción de los servidores públicos del INM.
- Línea de acción 4.4: Instrumentar nuevas tecnologías de la información y comunicaciones para mejorar la eficiencia de las funciones del Instituto.

## **Garantizar el respeto de los derechos de los migrantes**

- Línea de acción 5.1: Fortalecer y ampliar los grupos de protección a migrantes.
- Línea de acción 5.2: Establecer mecanismos de capacitación y supervisión a fin de que los servidores públicos del INM respeten y tutelen los derechos humanos de los migrantes.

## **El Plan Sur**

El Plan Sur es un Programa instaurado por el INM en el mes de julio de 2001 y orientado a aumentar la capacidad de control de los flujos migratorios que ocurren en la zona sur de nuestro país.

### **Objetivo general**

Fortalecer la vigilancia y control de los flujos migratorios, desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur.

### **Estrategias**

Lograr la real y efectiva coordinación interinstitucional entre SEGOB, SRE, PGR, SSP, CISEN y los gobiernos de los estados de Chiapas, Tabasco, Yucatán, Veracruz, Oaxaca y municipios fronterizos.

## **Subsecretaría de Empleo**

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las facultades que le atribuyen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo, otras leyes y tratados, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012, los tres ejes rectores que dictan el actuar de esta Secretaría son: la promoción de inversiones en una economía cada vez más competitiva que genere empleos y que fomente relaciones laborales basadas en la productividad; la conciliación de intereses entre los factores de la producción para lograr la paz laboral, y la legalidad para hacer valer la ley, sobre todo tratándose de previsión social, de inclusión laboral y de equidad de género.

### **Misión**

Fortalecer la política laboral a partir de la promoción de inversiones.

### **Competencias o atribuciones**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 40 que a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le corresponde entre otros el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Economía y de Relaciones.
- II. Promover el incremento de la productividad del trabajo.
- III. Fomentar el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como efectuar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.
- IV. Establecer y dirigir el Servicio Nacional de Empleo y vigilar su funcionamiento.

### **Programas Estatales de Empleo (PAEs)**

Están constituidos por un conjunto de políticas activas del mercado de trabajo implementadas por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, que presupuesta, coordina, opera, supervisa y radica recursos a las entidades federativas para su operación.

Con este Programa se busca coadyuvar a la solución de las dificultades que enfrentan demandantes y oferentes de empleo para vincularse en el mercado laboral, debido a la falta de:

- a) información sobre los buscadores de empleo disponibles y las vacantes existentes,
- b) recursos para buscar o mantener un empleo, iniciar o fortalecer una actividad por cuenta propia o para trasladarse a mercados con oferta de empleos, y

- c) adecuación de las competencias laborales de los trabajadores.

Los PAEs ofrecen servicios diferenciados de acuerdo a las características y necesidades de las poblaciones objetivo y a los mercados laborales. Estos servicios comprenden información y orientación sobre el mercado laboral; cursos de capacitación para el trabajo y apoyos económicos para la asistencia a éstos; la búsqueda de empleo y el traslado a regiones del país con vacantes disponibles, así como apoyos económicos y en especie para fomentar el autoempleo. Los PAEs operan a través de cinco Subprogramas, los cuales están sujetos a Reglas de Operación en virtud de que a los beneficiarios se les otorgan apoyos económicos y/o en especie con recursos públicos federales y estatales.

## **Programa Bécate**

Apoyo a personas de 16 años o más, desempleadas, subempleadas o trabajadores en suspensión temporal de relaciones laborales, con el objetivo de que se incorporen a cursos de capacitación para el trabajo, a través de los cuales adquieren o fortalecen conocimientos y habilidades, a efecto de favorecer su acceso o permanencia en el empleo o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia.

Este Subprograma se implementa a través de las siguientes modalidades de capacitación:

- a) Capacitación Mixta.- Se dirige a desempleados de 16 años o más y se imparte a petición de empresas que requieren personal capacitado en una actividad o puesto específico y que están dispuestos a facilitar sus instalaciones para que en ellas se lleve a cabo el curso de capacitación. Son esencialmente prácticos y orientados a la adquisición de habilidades laborales o reconversión de las mismas que les permita facilitar su colocación en un puesto de trabajo.
- b) Capacitación en la Práctica Laboral.- Se orienta a desempleados, preferentemente jóvenes entre 16 y 29 años, recién egresados de los niveles técnico y profesional que requieran adquirir experiencia laboral y la práctica laboral se imparte en empresas con el fin de facilitar su inserción laboral.
- c) Capacitación para el Autoempleo.- Se dirige a desempleados o subempleados de 16 años o más que de forma individual o grupal cuentan con el perfil y experiencia para desarrollar una actividad productiva por cuenta propia.
- d) Vales de Capacitación.- Se orienta a desempleados de 16 años o más que enfrentan dificultades para reinsertarse al mercado laboral y requieren actualizar, mejorar o reconvertir sus competencias, habilidades y destrezas laborales. Mientras se imparte el curso, el Sistema Nacional de Empleo promoverá el acceso de los beneficiarios a prácticas laborales de empresas interesadas en participar en la modalidad, con la finalidad de incrementar sus posibilidades de contratación.

## **Fomento al Autoempleo**

Impulsa iniciativas de la población con interés en crear o consolidar proyectos de inversión productiva, factibles y sustentables, es decir, apoyar mediante una estrategia que involucra recursos financieros para compra de maquinaria, equipos y herramientas, así como capacitación, asesoría técnica y administrativa, para que los interesados generen o consoliden su propia fuente de empleo, que a su vez les permita mejorar su nivel de bienestar.

## **Compensación a la Ocupación Laboral**

---

Otorga una compensación económica a la población desempleada a fin de que, de manera temporal, desarrolle actividades en el marco de proyectos federales, estatales, municipales o regionales de carácter gubernamental, social o comunitario de instituciones públicas o privadas, que le permita contar con ingresos para atender sus necesidades básicas y continuar con su búsqueda de empleo.

## **Movilidad Laboral Interna**

---

Dirigido a jornaleros agrícolas que se encuentran en búsqueda de empleo, y que en sus localidades de origen no tienen oportunidad de colocarse en una actividad productiva remunerada por lo que requieren trasladarse y residir en otro estado o localidad en la que se demanda fuerza de trabajo temporal en el sector agrícola. Este subprograma brinda información sobre oportunidades de empleo, ayuda económica para la movilidad laboral de los lugares de origen hacia las entidades en que se demanda fuerza de trabajo agrícola y viceversa. La misma función se realiza de trabajadores urbanos desempleados para su traslado hacia otras comunidades o estados donde existen plazas laborales en la industria y los servicios.

## **Movilidad Laboral Externa**

---

El programa deriva de un acuerdo para trabajar temporalmente en labores agrícolas en Canadá (20 mil trabajadores en los últimos cinco años). Es una alternativa laboral y redituable para trabajadores agrícolas desempleados. Este programa es gratuito y aunque recluta hombres y mujeres, son los primeros quienes representan la mayoría de los beneficiarios a partir de su mayor experiencia en labores agrícolas. Los contratos fluctúan entre tres, seis y nueve meses.

## **Servicios de Vinculación**

---

- a) Bolsa de Trabajo.- Proporciona información a los buscadores de empleo sobre las vacantes de las empresas que se tienen registradas, de acuerdo con el perfil laboral del solicitante y el requerido por las mismas.
- b) Talleres para Buscadores de Empleo.- Están dirigidos a personas sin empleo que cuentan con calificación adecuada, pero que, por falta de técnicas adicionales, son rechazados en el mercado de trabajo.
- c) Ferias de Empleo.- Evento que reúne en forma masiva, por un corto tiempo y en un espacio físico, a buscadores de empleo y empresas que requieren personal, para agilizar en forma directa la vinculación entre oferta y demanda. Existen ferias presenciales y virtuales.
- d) Portal de Empleo.- Es un instrumento de política laboral que promueve la incorporación efectiva de la población al mercado de trabajo, a través de servicios de información, orientación, capacitación y asesoría que permitan a los buscadores de empleo encontrar una opción de trabajo o mejorar sus posibilidades laborales; y a los empleadores, seleccionar los recursos humanos adecuados para cubrir sus ofertas de empleo.

## Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados

---

### Objetivos y líneas de acción

1. Proponer iniciativas, puntos de acuerdo y probar fondos especiales a fin de evitar la migración de mexicanos al extranjero.
2. Plantear mecanismos jurídicos, organizativos y financieros que permitan bajar el costo del envío de las remesas de los mexicanos en el extranjero, y buscar la concentración de esfuerzos y la coordinación en la materia con bancos, instituciones de crédito y las empresas comercializadoras de servicio.
3. Fortalecer, ampliar y consolidar los alcances y el funcionamiento de los programas federales que incidan directamente en beneficio de los migrantes y sus familias, dotándolos de mayores recursos, supervisando sus avances, revisando y enriqueciendo el padrón de beneficiarios, así como provocando el concurso de otras instituciones y organismos en el mismo.
4. Se proveerá la conformación de fondos y programas tendientes a mejorar la productividad y la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas instaladas en las localidades de mayor expulsión de migrantes.
5. Sentar las bases para una mayor, mejor y sistemática coordinación interinstitucional, y labor de interlocución y mediación de las partes, a fin de armonizar esfuerzos en las fronteras norte y sur del país.

### Coordinación Nacional de Oficinas de Atención al Migrante (CONOFAM)

---

La CONOFAM es una organización activa, que se da a la tarea de promover iniciativas sobre los temas que más interesan a los connacionales.

Actualmente, 29 Entidades Federativas forman parte de esta organización, en beneficio de la comunidad migrante, al respeto de sus derechos humanos y laborales en México y en los Estados Unidos de América.

#### Misión

Crear y fortalecer canales de cooperación para la protección de los migrantes dentro y fuera de México, además de fomentar el desarrollo de sus familias en sus comunidades de origen y destino.

#### Competencias

- Atención a los migrantes en el exterior y a su regreso al país y entidad.
- Promover colaboración con organizaciones civiles y gubernamentales de Estados Unidos que atienden a migrantes.

- Difundir y promover marcos jurídicos a favor de los migrantes y sus familias (leyes, declaraciones, reglamentos, manuales, comunicados, programas).
- Impulsar vínculos con el gobierno federal y los organismos internacionales que favorezcan una mejor atención a los migrantes y sus familias.

## **Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC)**

---

La Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) es una Secretaría cuya responsabilidad primordial es establecer y ejecutar las políticas públicas y programas en materia de desarrollo rural, atención a pueblos indígenas y comunidades étnicas, así como a migrantes y sus familias.

Para lograr los objetivos, la SEDEREC cuenta con tres áreas estratégicas:

- Dirección General de Desarrollo Rural
- Dirección General de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas
- Oficina de Atención a Migrantes y sus Familias

Por otra parte SEDEREC también otorga apoyos económicos a migrantes que regresan al DF. El objetivo es que inicien actividades productivas individuales o grupales.

Para complementar el impulso a estos proyectos productivos, se brindó capacitación en la que los beneficiarios adquirieron elementos para un acertado manejo de su negocio, aspectos que van desde contabilidad, administración, mercadotecnia y asuntos fiscales, hasta recursos y desarrollo humano. Esto se llevó a cabo mediante el Convenio signado entre la SEDEREC y la Fundación Proempleo Productivo A.C.

## **Red de Talentos Mexicanos**

---

La Red de Talentos ha sido promovida por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pretende contribuir a la organización autónoma de los migrantes altamente calificados para alcanzar los siguientes objetivos principales:

- Promover que los emigrantes mexicanos altamente calificados contribuyan a fortalecer el desarrollo y la innovación tecnológica de nuestro país.
- Promover lazos entre México y personas altamente calificadas que residen en el exterior.
- Propiciar un mejor entendimiento de las contribuciones de los mexicanos en el exterior a la prosperidad tanto de México como de sus países de adopción.

## **Jornadas informativas**

---

Las Jornadas Informativas consisten en una visita de trabajo de tres a cuatro días a la Ciudad de México, de una delegación integrada por alrededor de 40 personalidades.

### **Objetivos generales**

- 1)** Promover un mejor conocimiento de las políticas públicas impulsadas por el Gobierno de México para la atención de las comunidades mexicanas en el exterior.
- 2)** Exponer a los participantes la realidad económica, política, social y cultural de México.
- 3)** Aportar elementos para la formación de liderazgo en la comunidad inmigrante.
- 4)** Contribuir a la articulación de esfuerzos entre las dependencias del gobierno federal, organismos internacionales, instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, así como gobiernos estatales y municipales, cuyo quehacer se relaciona con la atención de los migrantes.

## **Apoyo a migrantes retornados**

---

Aunque existen diversos programas institucionales para los migrantes mexicanos, únicamente existe uno que realmente se ha enfocado a atender la migración de retorno y que pone en marcha acciones encaminadas a apoyar a aquellos que deciden volver a su país de origen, esta iniciativa surge de la Coordinación Nacional de las Oficinas de Atención al Migrante como propuesta al Congreso Mexicano vía la Comisión de Fronteras y Asuntos Migratorios en 2009.

## **Fondo de Apoyo a Migrantes**

---

El Fondo de Apoyo a Migrantes está orientado a dar atención puntual y oportuna a los migrantes y a las familias que reciben remesas porque dependen fundamentalmente de tal ingreso para su sustento. Este ingreso se ha visto seriamente afectado por la disminución en el envío de remesas y por el retorno de migrantes provocados por el desempleo y la lenta recuperación de la recesión económica en los Estados Unidos de Norteamérica.

A causa de esto, las autoridades locales, el gabinete social y los legisladores han generado una iniciativa tendiente a aminorar los efectos que se esperaban con el retorno de migrantes y con la caída de las remesas. La Cámara de los Diputados ha aprobado la constitución de un fondo de 300 millones de pesos para instrumentarlo en 24 entidades federativas con el fin de atender a los migrantes en retorno y a las familias que reciben remesas de los municipios ubicados en los estratos de bienestar 1 a 4 (definidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI–), en los que más del 10% de los hogares reciben remesas.

Los lineamientos de operación, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, plantean de manera adecuada el problema que hay que atender, a través de un objetivo bien definido, con componentes y acciones coherentes para su cumplimiento. Además detallan y describen el esquema de operación, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas del ejercicio de recursos y desempleo del Fondo.

Para los efectos y enfoque de la presente evaluación en el estado de Zacatecas, el Fondo reúne todos los elementos de un programa estructurado con resultados programados, cumplimiento de metas y objetivos derivados de un plan estratégico. El Fondo se caracteriza por su instrumentación temporal, su operación descentralizada y su inmediata implementación. Existe esta evaluación que se basó en una propuesta metodológica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) cuya base es el análisis de una matriz del marco lógico.

A partir de este esquema se establece el problema, el fin y el propósito del Fondo:

**El problema:** existen nulas posibilidades para absorber a los migrantes en retorno por el desempleo producido por la contracción económica de los Estados Unidos de Norteamérica cuya consecuencia es la caída de las remesas.

**El fin:** es necesario crear condiciones para incorporar al mercado laboral formal a los migrantes en retorno y apoyar a las familias que reciben remesas.

**El propósito:** se requiere generación de empleo y capacitación para el autoempleo, para ello debe mejorarse el capital humano y la vivienda.

## **Gobierno Federal**

Las siguientes instituciones del Gobierno Federal están relacionadas con el tema de la migración y los programas relacionados con esta de manera resumida:

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)  
Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior  
Instituto de los Mexicanos en el Exterior  
Secretaría de Gobernación  
Paisano  
Instituto Nacional de Migración  
Secretaría de Desarrollo Social  
Programa 3x1  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Fondo de Apoyo a Migrantes  
Diario Oficial de la Federación

Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO)  
Paisano, Invierte en Tu Tierra  
Estadísticas e información sobre migración a través de [www.gob.mx](http://www.gob.mx)  
Instituto Nacional de Estadística y Geografía  
Consejo Nacional de Población  
Académicos e investigación  
Migration Policy Institute  
Pew Hispanic Center  
CATO Institute  
El Colegio de la Frontera Norte  
Encuesta sobre migración en la frontera norte de México

## IV. MIGRACIÓN GUATEMALA-MÉXICO

Ambos países comparten una frontera común de cerca de mil kilómetros de longitud, con una amplia diversidad geográfica y social en ambos lados de la franja fronteriza, espacio que, junto con Belice, dio paso a 1,8 millones de entradas de personas a México en 2004, de las cuales 1,5 millones fueron cruces documentados, según el Instituto Nacional de Migración (INCEDES, 2009: 3). Del flujo total, se considera que el 22% fueron entradas indocumentadas, sin tomar en cuenta a los migrantes irregulares que cruzaron el territorio mexicano y lograron entrar en Estados Unidos. Del total de los cruces documentados, la inmensa mayoría son visitantes locales por vía terrestre, seguidos por turistas, trabajadores agrícolas, transmigrantes y otros.

El documento del INCEDES señala que aunque numéricamente son pocos los cruces de trabajadores migratorios temporales en la frontera sur, respecto del total mencionado (4.184 trabajadores, 2,3% del flujo total), estos “constituyen una fuerza de trabajo inevitable que cubre no sólo demandas del sector agrícola, sino que se extiende a otras actividades como construcción, comercio y servicios, dentro de los estados de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche”.

### IV.I. Marco normativo

El análisis de los marcos jurídicos de Guatemala y México permite percibir aspectos comunes en cuanto a declaraciones generales, pero sin soporte institucional para garantizar los derechos plenos de los migrantes, como lo muestran los siguientes aspectos:

Existe un conjunto de normativas constitucionales, internacionales y ordinarias, orientadoras de acciones articuladas alrededor de políticas públicas democráticas, respetuosas de los derechos humanos y favorecedoras del derecho a no migrar. No obstante, esta normativa general se encuentra limitadamente desarrollada por medio de instrumentos jurídicos e instituciones públicas que garantizan las proclamas y derechos constitucionalmente aceptados. Así, se encuentra un cuerpo normativo difuso y débil, aspectos que limitan el propio imperio de la legalidad y legitimidad pública y dan oportunidad al desarrollo de estrategias informales de atención a situaciones emergentes y de carácter eminentemente asistencial, a diversas coyunturas políticas, sociales y humanitarias relacionadas con las migraciones internacionales. Por lo tanto, resulta comprensible la fragmentación, desarticulación y descoordinación de la institucionalidad pública relacionada con el abordaje de las migraciones internacionales, ya que esta descansa en marcos jurídicos con las características anteriormente señaladas y con limitados esfuerzos de política pública para su desarrollo. La institucionalidad pública responsable del abordaje de los temas de las migraciones internacionales no necesariamente responde a la normativa directamente vinculada con la temática. Sus fuentes legislativas responden al diseño tradicional del Estado y ha sido la coyuntura política la que ha obligado a la incorporación de nuevas responsabilidades.

Específicamente, en el caso de Guatemala, los esfuerzos deberían identificar la necesidad de orientar el debate político y jurídico respecto de eventuales reformas que fortalezcan y dinamicen lo manifestado dentro de la recién aprobada Ley de Atención al Migrante Guatemalteco, normativa que crea el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) como espacio de coordinación interinstitucional y convergencia con la ciudadanía organizada, así como de impulso para el futuro de una política pública del Estado de Guatemala en materia de migraciones internacionales.

En el caso de México, al revisar su marco jurídico-normativo resalta la urgente necesidad de avanzar en la formulación y aplicación de una política migratoria de carácter público, integral y explícita hacia la frontera sur para que se pueda atender de forma adecuada la complejidad que asume el fenómeno migratorio en esa región.

#### **IV.II. Los planes y programas entre ambos países**

Los flujos migratorios internacionales que ocurren en la frontera sur de México revisten una gran complejidad y diversidad, que son características comunes, por lo general, de las migraciones internacionales contemporáneas, por lo que demandan la adopción de políticas públicas transversales e integrales.

Las migraciones internacionales de la frontera sur de México involucran al menos a dos países. Por una parte, a Guatemala como país de origen y también de tránsito, sobre todo de personas procedentes de otros países centroamericanos y también caribeños, además de ser país de retorno, sobre todo de aquellos que, bajo diversas circunstancias, han visto interrumpido su propósito de permanecer fuera de Guatemala. Por otra, involucra a México inicialmente como país receptor y, además, como país de tránsito hacia y desde Estados Unidos. Por ello, la política pública que se requiere para atender estos procesos de migración y trasmigración exige un enfoque regional y necesita formularse mediante la participación corresponsable de los Estados involucrados.

Hasta la fecha y en lo que se refiere a la política migratoria del Gobierno mexicano con respecto a su frontera sur, esta se centra en la regulación y el control de sus flujos migratorios, con algunos atisbos que apuntan hacia la existencia de una comprensión más compleja del fenómeno y de los procesos que requiere su atención integral.

#### **IV.III. Instrumentos de la relación entre México y Guatemala**

Los diversos instrumentos institucionales y normativos que sustentan las relaciones de Guatemala y México en los temas migratorios son:

- La Comisión Binacional Guatemala-México / Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios (desde 1989) / Grupo Ad Hoc sobre Trabajadores Migrantes Guatemaltecos y de Asuntos Migratorios México-Guatemala (1991-2002, cuando se institucionalizó) / Subgrupo de Asuntos Laborales Agrícolas (desde 2002).
- Grupo de Alto Nivel y Seguridad Fronteriza México-Guatemala (desde 2002) y con Belice en 2005. Memorando de entendimiento en materia de Derechos Humanos de Migrantes entre México y Guatemala (2002).
- Arreglo para la repatriación segura y ordenada de migrantes centroamericanos entre México y Guatemala (2002, actualizado en 2004 y 2005 con la incorporación de Honduras y El Salvador). Memorando de entendimiento para la Protección de Mujeres y Menores de Edad Víctimas de la Trata y el Tráfico de Personas en la Frontera entre México y Guatemala (2004).
- Encuesta sobre la migración en la frontera de Guatemala-México, COLEF, INM, SRE, STPS, INCEDES (2004).

- Participación compartida en la Convergencia en la Conferencia Regional sobre Migración.
- Consejo Parlamentario Regional sobre las Migraciones (COPAREM), como espacio legislativo de convergencia de los Estados miembros del Sistema de Integración Centroamericana y México.

## V. EL CASO DE GUATEMALA

Para el Grupo de investigación Guatemala-México Migración y Desarrollo (Sánchez Lambour, 2008, p. 19) la institucionalidad pública responsable del abordaje de los temas de las migraciones internacionales en Guatemala, no necesariamente ha respondido a la normativa directamente vinculada con la temática. Sus fuentes legislativas responden al diseño tradicional del Estado y ha sido la coyuntura política la que ha obligado la incorporación de nuevas responsabilidades como lo refleja la siguiente interacción institucional frente a la problemática migratoria:

### V.I. Ministerio de Relaciones Exteriores

Le compete al Presidente Constitucional de la República la rectoría en la definición de las políticas sociales y económicas internas y aquellas de carácter internacional. Desde el organismo Ejecutivo, se le delega al Ministerio de Relaciones Exteriores, el seguimiento de la política internacional de la Presidencia de la República y es en el Vice Ministerio de Relaciones Exteriores en Derechos Humanos y Atención al Migrante, donde recae la responsabilidad directa de atender todo lo concerniente con las migraciones internacionales de guatemaltecos y guatemaltecas. La Dirección de Asuntos Consulares y Migratorios es la instancia interna competente y responsable de ejecutar, desde su sede y a través de los consulados generales, secciones consulares de las misiones diplomáticas, y consulados honorarios, la protección de los intereses del Estado, y de las personas naturales o jurídicas guatemaltecas en el exterior, incluyendo a las comunidades de connacionales que residen fuera del país. Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra el Centro de Atención al Migrante. Este esfuerzo, de corte asistencialista, brinda apoyo en materia de protección, Internet gratuito, asesoría legal, empleo, salud, sala de videoconferencias e inversiones. El Ministerio de Gobernación es el órgano responsable de llevar, entre otras funciones, la política de seguridad, orden y control del Estado de Guatemala. Dentro de su estructura se encuentra la Dirección General de Migración, como instancia encargada de cumplir lo dispuesto en materia de entrada, permanencia y salida del territorio nacional. Es en la Subdirección de Control Migratorio y la División de Operativos de Control Migratorio, donde se realizan los programas y las acciones de: recepción de retornados y deportados y el manejo de albergues. El Ministerio de Economía creó desde el año 2005 el Encuentro del Migrante, como un programa llamado a favorecer la convergencia de “migrantes exitosos” y autoridades de Gobierno de cara a promover la inversión financiera de los primeros en diversas áreas de la economía nacional.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, fuera de la política nacional de salud, ha creado el Programa de Población Migrante, como recurso de promoción de atención primaria y hospitalaria a poblaciones migrantes de tránsito y destino. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social es el responsable del Programa de Migraciones Laborales (especialmente a Chiapas y Canadá) y la Oficina de Empleo (para migrantes retornados, repatriados o deportados)

La Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia es responsable del Hogar Casa Nuestras Raíces (Quetzaltenango) con un presupuesto reducido, para atender a los niños y jóvenes deportados, devueltos o retornados.

Dentro de la esfera de la Presidencia se encuentra la Comisión para los Derechos Humanos, a la cual se le ha asignado cumplir el compromiso con las Naciones Unidas de elaborar el Informe Nacional sobre el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familias.

A pesar del entramado interinstitucional anterior y de la vigencia de la Ley General de Migración (1998) y la ratificación de la Convención internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias (2000), no fue sino hasta 2004 cuando se logró iniciar un débil proceso de construcción institucional. En el año 2007, con la creación del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA), se da la apuesta más fuerte para el comienzo de una nueva lógica para el abordaje de las migraciones por parte del Estado en Guatemala. Su funcionamiento comienza en octubre de 2008 con la elección del secretario y subsecretario ejecutivo y sus primeros resultados se dan en el marco de la aprobación de sus planes estratégicos y operativos, así como de sus reglamentos.

Paulatinamente se ha ido integrando el tema migratorio como interés institucional del Estado de Guatemala, lo que se explica por la participación de Guatemala en diversos esfuerzos regionales como los antes descritos, pero también por las actividades y presiones de diversas organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, además de la Mesa Nacional para las Migraciones de Guatemala (MENAMIG), hay que destacar las aportaciones de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RRCOM), el Grupo Guatemala-México Migración y Desarrollo y, de manera especial, han sido muy importantes las acciones emergentes de las organizaciones de migrantes guatemaltecas en Estados Unidos.

En la construcción de la agenda pública sobre migraciones en y desde Guatemala, también ha sido importante la participación de instituciones académicas que han promovido investigaciones, bases de datos, etc., para formular políticas públicas sobre migración con un enfoque integral como el INCEDES (Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo), la Universidad Landívar, el Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad San Carlos, el Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) desde el año 2005.

## **Perspectivas**

Pese a las diversas limitaciones antes indicadas, existen avances institucionales compartidos que posibilitan una mayor colaboración en el futuro, como los siguientes:

- La existencia de un marco de trabajo para la atención integral del fenómeno migratorio en la frontera común entre México y Guatemala y el señalamiento de las posibles consecuencias en la adopción de dicha política en el corto y el medio plazo.
- La propuesta de utilización de varios instrumentos de análisis relacionados con: la construcción de indicadores, gráficas, cuadros sinópticos, temarios y cronológicos.

Para que lo anterior sea viable, el INCEDES (2009: 30) sugiere lo siguiente:

- 1.- Construir un equipo de trabajo conjunto de México y Guatemala que se dedique al seguimiento y registro cotidiano de los acontecimientos relacionados con el proceso migratorio que tiene lugar en la frontera común.

2.- Que el Grupo Guatemala-México Migración y Desarrollo dedique parte de su trabajo a la realización de evaluaciones periódicas de las políticas migratorias entre ambos países. Lo que permitirá su actualización y fortalecimiento.

3.- Realizar reuniones periódicas con los funcionarios de ambos países, los equipos de investigadores y, de forma fundamental, con la participación de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de migrantes, donde se informe de los avances, retos y actualizaciones de las políticas públicas migratorias de esos países.

El Colegio de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Académica Guatemala (de 2002 a 2004) y el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (de 2004 hasta la fecha) han considerado la importancia de promover una iniciativa ciudadana binacional que permitiera ampliar, más allá de las instancias gubernamentales, los espacios de expresión y de discusión sobre el tema de la migración. A mediados de 2002, se constituyó el Grupo Guatemala-México Migración y Desarrollo, cuyo propósito es la elaboración de una propuesta de lineamientos de política pública migratoria, para ser presentados y discutidos en esferas gubernamentales y sectores sociales y políticos interesados.

El Grupo Guatemala-México Migración y Desarrollo se ha propuesto lograr una serie de objetivos planteados a corto, medio y largo plazo de manera progresiva, a través de un proceso de consolidación, maduración y posicionamiento en la vida social de ambas naciones.

A continuación se presenta una lista por orden cronológico de las principales actividades y algunas de las metas alcanzadas por el Grupo a lo largo de los ocho años de trabajo y gestión comprometidos:

**2002-2004:** Constitución de la Secretaría Técnica del Grupo entre el Colegio de México y la Sede Académica Guatemala de FLACSO para la investigación e incidencia en políticas públicas migratorias.

**2004:** Formulación de una propuesta de lineamientos de política migratoria para ambos países, que se difundirá entre instituciones gubernamentales y otras entidades de las sociedades de ambas naciones.

**2005-2006:** Constitución del grupo como observatorio ciudadano de la dinámica migratoria entre los dos países, en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas migratorias y políticas públicas vinculadas con el fenómeno migratorio.

**2007-2008:** Desarrollo de metodología de evaluación de las políticas migratorias de ambos países y elaboración de documentación de resultados.

**2009:** Gira para celebrar reuniones con líderes, representantes y organizaciones de guatemaltecos en varias ciudades de Estados Unidos.

**2010:** Continuación de la evaluación de políticas migratorias con miras a avanzar en procesos de sistematización de información para propiciar la construcción de algún tipo de indicadores de comportamiento de actores e instituciones en materia de política migratoria en ambos países. Diseño de una estrategia de difusión focalizada a actores e instituciones clave del Gobierno y la sociedad civil.

A lo largo de sus casi nueve años de trabajo, el Grupo ha contado principalmente con el apoyo financiero de la Fundación Ford. Además, ha recibido otros apoyos complementarios otorgados por la

Fundación Soros, el Catholic Relief Services (CRS) y El Colegio de la Frontera Norte (COLEF).

## **Acciones**

En materia de relaciones laborales entre Guatemala y México, el Grupo propone a ambos países lo siguiente:

1. Fortalecer los mecanismos de diálogo bilateral, especialmente en la ejecución de las acciones del Grupo Ad Hoc sobre Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales, en el contexto del Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios de la Comisión Binacional México-Guatemala, así como asegurar la inclusión de los temas relativos a la protección laboral en todos sus componentes y los procedimientos de verificación del adecuado cumplimiento de las disposiciones.
2. Constituir un mecanismo de verificación permanente que asegure el ejercicio pleno de los derechos de los trabajadores establecidos en la ley, en materia de: contratación, condiciones y prestaciones laborales, pago de salarios y resolución de conflictos y controversias.
3. Activar en todos sus componentes el Programa de atención a trabajadores guatemaltecos temporales en México por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala y las instituciones de la contraparte mexicana.
4. Desarrollar acuerdos específicos de reciprocidad para la atención en salud de los trabajadores migratorios en los dos países y realizar las reformas pertinentes en las leyes de protección social.
5. Incluir el tema de la migración en la negociación, puesta en operación, revisión y ajuste gradual de iniciativas regionales, tales como el Plan Puebla Panamá, el Tratado de Libre Comercio del Triángulo del Norte (México con Guatemala, El Salvador y Honduras) y otros.

## **V.II. Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA)**

El Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) es el ente gubernamental que coordina, define, supervisa y fiscaliza las acciones y actividades de los órganos y entidades del Estado tendientes a proteger, atender y brindar asistencia y auxilio a los migrantes guatemaltecos y sus familias en Guatemala así como los migrantes que se encuentran en el territorio nacional.

### **Misión**

Definir, coordinar, supervisar y fiscalizar las acciones del Estado de Guatemala tendientes a prestar asistencia, protección, atención y auxilio a los migrantes guatemaltecos en el exterior y a sus familias, así como a los retornados a territorio nacional y a los migrantes que se encuentran en Guatemala.

### **Visión**

Una institución fortalecida, capaz de promover la garantía de la dignidad, seguridad e integridad de los migrantes guatemaltecos, con base en una política integral del Estado de Guatemala para abordar el fenómeno migratorio y sus consecuencias.

## Objetivo

El Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala es la instancia nacional que reúne a las autoridades del Estado de Guatemala responsables de la atención y protección de los derechos humanos y garantías individuales del guatemalteco en el extranjero, con el objetivo de propiciar y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional y el cumplimiento de las funciones que se establecen en la presente ley y los compromisos del Estado de Guatemala derivados de convenios, tratados y otras obligaciones internacionales en la materia.

## Funciones

- a) Preparar, supervisar y proponer las acciones necesarias en los planes y políticas públicas de atención al guatemalteco en el extranjero;
- b) Promover y recomendar las acciones y mecanismos de verificación, cumplimiento y protección de los derechos humanos, civiles y laborales de los migrantes y de los trabajadores guatemaltecos en el extranjero;
- c) Mantener un sistema actualizado de información, como mínimo, de: i.i) los guatemaltecos en el extranjero; i.ii) sus organizaciones y asociaciones comunitarias en otros países; i.iii) el impacto económico de remesas familiares y envío de dinero al desarrollo y economía nacional; i.iv) el establecimiento y crecimiento económico en las regiones del país con mayor número de guatemaltecos migrantes; i.v) consulados, funcionarios y sedes de oficinas de atención al guatemalteco en el extranjero; y, i.vi) cualquier otra información que CONAMIGUA considere necesaria para mejorar la atención y ayuda al migrante guatemalteco en el país y fuera del mismo;
- d) Promover y convocar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural para la designación de su delegado, en su respectiva jurisdicción, a efecto de promover y lograr la coordinación interinstitucional regional de acciones, planes y programas que lleve a cabo CONAMIGUA en beneficio del migrante guatemalteco en el extranjero y sus familias en nuestro país, así como darle posesión en el cargo a esos delegados;
- e) Promover, proponer y plantear a los ministerios y demás dependencias de gobierno nacional las acciones, planes, proyectos y programas que brinden beneficios y oportunidades de desarrollo y mejora en las condiciones de vida en el país, para los familiares de migrantes guatemaltecos;
- f) Colaborar y coadyuvar en la definición de políticas públicas de atención y protección a los migrantes internacionales que se encuentran o transitan en el país;

## Colaboración binacional reciente

En el contexto de un dramático crecimiento de la violencia en México en contra de los migrantes en tránsito por el país, en particular, los centroamericanos, en los últimos dos años se da un mayor acercamiento entre los Gobiernos de México y Guatemala para buscar una mayor colaboración en la gestión de los flujos migratorios entre ambos países. Así, en la segunda semana de febrero de este año en la Ciudad de México, los dos países firman el Compromiso para Fortalecer la Cooperación en Materia Migratoria entre ellos.

Con este acuerdo se pretende desarrollar herramientas para facilitar el reordenamiento de los flujos

migratorios, salvaguardando la dignidad y los derechos de las personas, así como de la seguridad en la región. La Secretaría de Gobernación, de México, informa que ambas naciones acordaron convocar a una reunión de los países miembros de la Organización Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), a fin de establecer las rutas de migrantes y proteger su tránsito por la región. Salvador Beltrán del Río, comisionado del Instituto Nacional de Migración de México, indica que dicha reunión se hará en cumplimiento de uno de los 21 acuerdos establecidos durante la Reunión Ministerial sobre Delincuencia Organizada Transnacional y Seguridad de los Migrantes realizada en México en octubre pasado. Dicho funcionario afirma que la frontera común entre México y Guatemala debe ser un cruce seguro, legal, y ordenado, tanto para las personas como para las mercancías, con el propósito de crear zonas de desarrollo regional que desalienten la migración. (Excélsior, 16 de febrero de 2011)

El pasado 27 de julio, el presidente Álvaro Colom visitó la Ciudad de México y en declaración pública con el presidente mexicano, Felipe Calderón, ratificaron su voluntad de colaborar en una mejor gestión de la frontera común, la migración y el tema de seguridad.

### **V.III. Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Guatemala**

Es la Institución del Estado de Guatemala que tiene como función principal la dirección, el estudio y el despacho de todos los asuntos relacionados con el trabajo, la previsión social y la administración interna del mismo, a efecto de velar por el desarrollo, aplicación y estricto cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes, conforme a lo establecido en el Acuerdo Gubernativo 242-2003 y su reforma.

#### **Misión**

Somos la Institución del Estado encargada de velar y promover el cumplimiento eficiente y eficaz de la legislación, las políticas y los programas relativos al trabajo y la previsión social, en beneficio de la sociedad.

#### **Visión**

Ser un ministerio fortalecido, competente, moderno y confiable que promueva la cultura de respeto a la legislación laboral y el bienestar de la sociedad.

#### **Funciones ejecutivas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social**

- Formular la política laboral, salarial y de salud e higiene ocupacional del país. Promover y armonizar las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores, prevenir los conflictos laborales e intervenir, de conformidad con la ley, en la solución extrajudicial de estos, y propiciar el arbitraje como mecanismo de solución de conflictos laborales, todo ello, de conformidad con la ley.
- Estudiar, discutir, y si fuere de beneficio para el país, recomendar la ratificación y velar por el conocimiento y la aplicación de los convenios internacionales de trabajo.
- En coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, representar al Estado en los organismos internacionales relacionados con asuntos de su competencia y en los procesos de negociación de

convenios internacionales sobre el trabajo, así como velar por la aplicación de los que estuvieren vigentes.

- Administrar, de manera descentralizada, sistemas de información actualizada sobre migración, oferta y demanda en el mercado laboral, para diseñar mecanismos que faciliten la movilidad e inserción de la fuerza laboral en el mercado de trabajo.
- Diseñar la política correspondiente a la capacitación técnica y profesional de los trabajadores. La ejecución de los programas de capacitación será competencia de los órganos privados y oficiales correspondientes.

# PARTE II: METODOLOGÍA PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

## I. LA CRISIS ECONÓMICA DE 2008 Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA

El fenómeno que se inició como una crisis financiera desembocó en muy poco tiempo en una crisis de empleo de cobertura mundial. Para Samaniego (2010: 68), aun cuando en el ámbito internacional se vislumbran ya algunos signos de mejoría que podrían apuntar a la contención de la caída en el producto y en el empleo y el inicio –aunque todavía tímido– de una recuperación de puestos de trabajo, es temprano todavía para asegurar que la crisis ya quedó atrás y aún falta un largo camino por recorrer para recuperar los niveles de ocupación que tenía el mundo en octubre de 2008.

### I.I. Desempleo e impacto para México

México ha sido uno de los países más afectados por la crisis económica mundial iniciada en Estados Unidos en su producto interior bruto (caída del 7%) y el empleo presenta todavía un escenario difícil, especialmente cuando se enmarca en el contexto demográfico nacional. La recesión ha golpeado en el peor momento: cuando la pirámide demográfica se ensancha con mayor rapidez en su parte media –formada por adultos en edad de trabajar– y cuando el flujo anual de jóvenes que ingresan en la fuerza de trabajo es más vigoroso. Estas válvulas de escape habían sido hasta hace algunos meses:

- El sector informal: que desplazó al empleo formal como fuente principal de trabajo de la población.
- La emigración laboral: que en el primer quinquenio de este siglo rondaba en un promedio de 500.000 trabajadores anuales, posiblemente la más alta del mundo.

Estos escapes, particularmente el alto volumen de la emigración hacia Estados Unidos, explicaban hasta hace algunos meses el nivel atípicamente “bajo” del desempleo abierto (4%). Otra razón, no menos importante, es que ante la de protección económica al desempleo, esta no es una opción viable para muchos trabajadores que, ante el apremio de la falta de trabajo, buscan cualquier actividad en la informalidad. Queda claro, para Samaniego, entonces que tasas de desempleo comparativamente bajas dentro del contexto internacional no reflejan una situación favorable y constituyen un indicador engañoso de la salud del mercado laboral.

### I.II. Lecciones y recomendaciones

Para la CEPAL (2010) la revisión del impacto de la crisis económica de 2008 en los mercados laborales de la región dejó las siguientes lecciones:

1. A diferencia de crisis económicas precedentes, la de 2008 afectó a toda la región, tanto de América Latina como del Caribe, lo que generó una sustancial reducción del producto regional.
2. El impacto de la crisis fue desigual y fueron las economías más integradas en Estados Unidos, como México y Centro América y el Caribe, las que sufrieron mayores y duraderas consecuencias.

3. La crisis significó un impacto negativo profundo en la demanda laboral en la región que provocó mayor desempleo e incremento de la economía informal.
4. La crisis afectó más a los hombres que a las mujeres debido a que los sectores con mayores contracciones emplean sobre todo fuerza laboral masculina.
5. Pese a los efectos señalados, sin embargo, los indicadores laborales, en general, no sufrieron impactos tan graves como se esperaba.

#### Lecciones de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) en América Latina

Del análisis de la aplicación de estas políticas en varios países de América Latina se desprenden las siguientes recomendaciones para adoptar una política de mercado laboral, definir su diseño, estructura e implementación (Farné, 2009: 27).

1. Integralidad de las políticas activas del mercado de trabajo. Se debe diseñar un sistema coherente e integrado de iniciativas que generen sinergias y se complementen entre sí. La integración puede ser de dos tipos.
  - a) Integración entre programas. La integración de diferentes iniciativas a favor del empleo permite obtener mejores resultados de los que se obtendrían de la aplicación separada de cada una de ellas. Por ejemplo, la capacitación debería ser precedida por la orientación laboral de los participantes y debería concluir con periodos de práctica en las empresas y con la inscripción a un servicio de intermediación laboral. Igualmente, el apoyo al emprendimiento debe comprender el acompañamiento en la formulación del plan integral de negocios y seguimiento.
  - b) Integración dentro de los programas 1. En especial, los sistemas públicos de empleo (SPE) deberían complementar las labores de las agencias privadas allí donde estas no encuentran suficientes incentivos para operar: en los mercados laborales locales, pequeños y de baja calificación.
2. Competencias laborales, certificación y acreditación de la formación. La formación incrementa la productividad y las posibilidades de conseguir empleo de los individuos. Sin embargo, tiene efectos limitados en periodos de baja demanda laboral.
  - a) Modalidad de capacitación. De la capacitación tradicional, caracterizada por la transferencia de conocimiento y destrezas para la realización de un determinado oficio, hay que pasar a la capacitación por competencias.
  - b) Certificación de formación. La posibilidad de certificar los conocimientos y las competencias adquiridas, mediante la obtención de un título reconocido en el mercado de trabajo, aumenta la valoración social de los programas formativos.
  - c) Acreditación. La certificación de los conocimientos tiene sentido si existe un sistema de acreditación de programas e instituciones de formación que asegure la calidad y pertinencia de la capacitación impartida.
3. Focalización de las políticas activas del mercado de trabajo. La focalización cuidadosa permite obtener mejores resultados que las intervenciones dirigidas a grandes grupos de beneficiarios. En algunas ocasiones, como es el caso de los programas de empleo temporal, es importante provocar

la autofocalización de los participantes, es decir, que el monto otorgado del beneficio sea inferior a lo que puede obtener una persona con características similares a los potenciales beneficiarios en el mercado de trabajo en las condiciones vigentes, y así evitar atraer individuos no pobres o que ya se encuentran ocupados. La experiencia latinoamericana muestra que la masificación se convierte en una debilidad de los programas de empleo.

**4. Descentralización en la ejecución.** La descentralización permite ajustarse mejor a las realidades locales y regionales y perfeccionar su pertinencia. Puede ayudar, además, a evitar el desplazamiento fiscal y amplía los recursos disponibles para la ejecución de los programas. Para incentivar la participación de los gobiernos locales es útil promover el mecanismo de subasta, según el cual por cada dólar que aporta el gobierno local, el Estado hace una aportación proporcional.

La tendencia hacia la descentralización genera una diversidad de ejecutores que obliga al gobierno central a ejercer esfuerzos de coordinación y supervisión con el fin de retener la capacidad de controlar e incentivar la buena marcha de políticas y programas.

**5. La participación de los agentes sociales.** El impacto y la pertinencia de los programas de empleo tienden a aumentar cuando las partes sociales pueden incidir en el diseño y la gestión de estos, en la evaluación de sus resultados y en la asignación de los recursos disponibles. La participación empresarial fortalece con experiencia el contenido curricular, facilita la pertinencia del mismo, y aumenta las posibilidades de conseguir empleo de los egresados. La participación de organizaciones de la sociedad civil en los programas de empleo temporal ayuda a la transparencia, visibilidad y a que respondan mejor a las necesidades de la población.

**6. Incorporación de nuevos oferentes.** La participación de organizaciones no gubernamentales y empresas privadas en las actividades de intermediación, capacitación y apoyo a trabajadores independientes, microempresas y pequeñas empresas puede ayudar a ampliar la cobertura y a llegar a nuevos sectores sociales.

**7. Programas flexibles.** Las iniciativas de empleo deben ser lo suficientemente flexibles para permitir readecuar programas, perfeccionar procesos y reasignar recursos con agilidad de acuerdo con los cambios en la coyuntura económica y las condiciones sociales.

**8. Coordinación institucional.** La incorporación de diferentes agentes privados y sociales en la confección y administración de las PAMT y la descentralización territorial debe realizarse bajo la regulación del sector público central. Para ello es indispensable que el Gobierno cuente con un sistema efectivo de control sobre los programas financiados.

**9. Sistema de información, supervisión y rendición de cuentas.** Estos sistemas son imprescindibles a la hora de mantener alineada la gestión con los objetivos y metas de los programas, mejorar la información sobre el mercado laboral y determinar de manera oportuna si continuarán o se modificarán las diferentes iniciativas en curso.

Las PAMT no son concebidas para resolver problemas de desempleo masivo, sino que sirven para potenciar los efectos sobre el mercado laboral de las políticas macroeconómicas, sectoriales y educativas. Es más, en términos generales, su efectividad se reduce notablemente en las fases profundas del ciclo. Pese a lo anterior, si se tienen identificados los sectores con falta estructural de personal, durante los periodos de crisis la capacitación puede ser aprovechada para preparar la fuerza de trabajo calificada que se necesita, con la ventaja de que, al mismo tiempo, ella retiene la oferta y por ende contiene las presiones sobre el mercado de trabajo.

## II. LOS RETORNADOS MEXICANOS Y EL DESAFÍO DE SU REINSERCIÓN LABORAL Y SOCIAL

La migración de retorno ha sido observada comúnmente como la última etapa del proceso migratorio y su estudio se asocia a la relación entre migración y desarrollo, así como a la consideración de que los migrantes retornados podrían ser actores de cambio en los lugares de retorno. De hecho, se ha asumido de manera recurrente que los migrantes que retornan a su país de origen lo hacen particularmente a la localidad desde donde emprendieron el desplazamiento a un destino internacional, a las así llamadas sociedades de origen en el campo de estudio de las migraciones internacionales. Planteamiento que ha llevado a considerar que el retorno constituye parte del proceso migratorio, es decir, la conclusión del proyecto del migrante y, por ello, que se trata de un regreso a la localidad de origen, regreso que es observado a priori como un retorno permanente y generalmente definitivo, para reinsertarse en la dinámica local (Rivera Sánchez).

Para Rivera Sánchez, problematizar las nociones prevalecientes sobre el retorno migratorio y el retornado como sujeto contemporáneo nos sitúa en dos ejes principales de reflexión: primero, en cómo el retorno es una parte del proceso migratorio, la cual supone cierta continuidad histórica en la carrera de la migración por un lado, pero también, por el otro, plantea la consideración de que el proceso de retorno, al igual que el de migración, se encuentra necesariamente imbricado con otros procesos de transformación social que deben ser tomados en cuenta para entender tanto las causas determinantes como los impactos de la migración, en este caso particularmente del retorno (Glick-Schiller, 2005; Glick-Schiller y Faist, 2009; De Hass, 2010).

Segundo, el retorno, visto en sí mismo como un proceso social y no solo como un acto de volver, requiere incluir el estudio de la reinsertión laboral y social como un aspecto medular en el análisis. De tal forma que un análisis sobre el retornado localiza al sujeto en el vértice de la articulación entre los mercados de trabajo y, en general, entre los contextos de inserción/reinserción en las llamadas sociedades de origen, de destino y/o retorno de las migraciones globales.

Según Liliana Rivera (2010: 316), la relevancia del tema no está exclusivamente asociada al volumen de migrantes retornados, sino al probable impacto que su presencia podría desencadenar o está desencadenando en los mercados de trabajo locales/regionales, y en general en la dinámica de las localidades receptoras de retornados a México. Tal impacto no solo debe entenderse, para ella, en términos económicos, sino políticos y socioculturales, dado que el contacto de los inmigrantes con otras personas, la exposición a otras formas de organización y realización del trabajo, las nuevas habilidades y destrezas, la información circulante, las remesas socioculturales y sus efectos, así como los repertorios culturales aprendidos, vueltos híbridos con los propios, podrían generar cambios y transformaciones en las formas de relación y reinsertión social en los lugares de retorno, y no únicamente en sus formas de reinsertión laboral (Levit, 2001; Levit, Sorensen y Glick-Schiller, 2004).

Adicionalmente, destaca Liliana Rivera, la importancia de la temática en cuestión radica en que identificar y reconocer múltiples rostros del retornado podría contribuir en los debates acerca del diseño de políticas para la atención a comunidades de migrantes con presencia de retornados contemporáneos. Lo anterior significa considerar que hay diversos tipos de retornados, con trayectorias migratorias, laborales y educativas variadas, y que su presencia podría tener efectos diferenciales dependiendo de las características de cada uno, de sus trayectorias y capitales, pero también de los contextos de retorno y las estrategias individuales y familiares de reinsertión social y laboral.

Los elementos anteriores obligan a considerar la especificidad del fenómeno del retorno de los migrantes a nivel nacional, regional y local. A nivel nacional, Durand y Massey (2003) aseguran que México es el

único país en el mundo que recibe un importante número de migrantes de retorno.

La experiencia laboral en el extranjero puede aportar nuevos conocimientos y destrezas en forma de capital humano; tales acumulaciones se manifiestan en el empleo al retorno a México. Sin embargo, algunas de las destrezas laborales que adquieren podrían no representar una mayor capacidad productiva en sus lugares de origen. Asimismo, los empleadores nacionales podrían resistirse a contratar fuerza de trabajo con experiencia migratoria internacional ante la posibilidad de que volviera a emigrar. El espectro de la movilidad ocupacional de los migrantes de retorno está vinculado con las oportunidades socioeconómicas del lugar de origen.

Para Massey (1991), las variables clave en el proceso de emigración de retorno son la posesión de propiedad, la edad y el estado civil. Cuando una familia posee una casa en México o maneja alguna empresa productiva, aumenta sustancialmente la probabilidad de regreso. Quienes retornan en etapas de expansión familiar podrían verse imposibilitados para buscar un trabajo acorde con las habilidades y destrezas laborales que aprendieron en el extranjero. El curso de vida individual y familiar del migrante es un elemento mediador de las movilidades ocupacionales en el país de origen.

Durand (1996) destaca que los contextos económicos dinámicos, en donde los salarios son altos, hay ciertas formas de autoempleo y una gran participación laboral femenina en el sector industrial, son atractivos para la inversión migrante. Los sistemas de comunicación (principalmente la red de carreteras) representan accesos a mercados de consumo para los bienes y servicios que producen los migrantes; asimismo la presencia de una institución financiera (banco) dentro de la comunidad fomenta en ellos la idea de enviar y ahorrar remesas. En contraste, las comunidades cuyas economías son mayoritariamente agrícolas difícilmente atraen la inversión migrante a partir de las remesas. Sin embargo, cuando las familias migrantes tienen tierras de cultivo o agostadero pueden propiciar la inversión productiva migrante.

En suma, el marco explicativo de la movilidad ocupacional de los migrantes de retorno en México está dado por las tres dimensiones analíticas antes descritas que estructuran las formaciones de capital humano y físico. Estas determinan las formas de reinserción laboral de los migrantes y, por ende, los patrones de movilidad ocupacional que experimentan (Cobo, 2008: 172).

Por lo tanto, la expansión de programas orientados a satisfacer la demanda de fondos de vivienda y microempresas puede ser una alternativa realista a emigrar o un incentivo para regresar para un subconjunto de migrantes.

Riosmena (2010: 161) recomienda la implementación de otras estrategias orientadas a estimular el retorno dentro del marco del programa de trabajadores temporales, que son asimismo consistentes con las principales motivaciones económicas de una buena parte de los migrantes. Por ejemplo, un tratado fiscal entre México y Estados Unidos permitiría transferir una parte de los impuestos gravados al ingreso de los trabajadores para su depósito en cuentas de ahorro para el retiro, de seguro social y de ahorro para vivienda. Esta medida facilitaría el acceso a servicios de salud a los migrantes y sus familias, a la vez que les daría una mejor oportunidad de adquirir un bien raíz y ahorrar para el retiro.

Una iniciativa parecida a la anterior ha sido planteada en la Segunda Reunión del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo.

Condiciones para el diseño y puesta en marcha de una política migratoria con enfoque de empleo:

1. Reconocer la generación de empleo como prioridad macroeconómica, social y política del país.
2. Por cuestiones de inestabilidad económica mundial y por la necesidad de mayor cohesión social,

es importante establecer políticas migratorias con enfoque de empleo que articulen las actividades de los diferentes ministerios relacionados con esas áreas.

**3.** Colocar la generación de empleo como eje articulador de las actividades de los ministerios de Trabajo, de Migración (o equivalente), Agricultura, Educación y Desarrollo Social.

**4.** Integrar en los programas de migración y empleo a los diferentes niveles de gobierno regional que hasta ahora han venido realizando acciones separadas en esas áreas. Igualmente, es muy importante integrar a las organizaciones de migrantes, organizaciones no gubernamentales e instituciones de educación superior reconocidas por su trabajo en esos campos.

**5.** Aprovechar las experiencias de programas y proyectos sobre empleo, capacitación laboral, proyectos sociales y productivos de los migrantes y sus familias como insumos valiosos para la construcción de las nuevas políticas y sus programas. Por ejemplo, el balance del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo de diez años de inversión y proyectos con migrantes y remesas en América Latina y el Caribe.

**6.** Capacitación de los funcionarios nacionales, regionales y municipales bajo el enfoque de “formación de formadores” para la construcción y puesta en marcha de las nuevas políticas, sus programas y proyectos.

**7.** Considerar que los programas de migración y empleo pueden iniciarse en las zonas de mayor intensidad migratoria internacional donde son más necesarios por esa peculiaridad, porque son las regiones más vulnerables al ciclo de la economía mundial que condiciona el aumento y las disminuciones de los flujos migratorios y de remesas, y porque ahí hay capital social de las comunidades transnacionales de migrantes que son un apoyo muy importante para su buen funcionamiento.

**8.** En esas regiones, privilegiar los programas de empleo para las familias migrantes, en particular, jóvenes y mujeres.

**9.** Construir bancos transnacionales de talentos laborales para aprovechar la alta calificación técnica de muchos inmigrantes para impartir talleres y cursos de capacitación laboral a las comunidades migrantes en origen y destino como parte de las nuevas políticas y programas en coordinación con todas las instituciones participantes.

# PARTE III. ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

## I. EL CASO DE MÉXICO

### I.I. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las facultades que le atribuyen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo, otras leyes y tratados, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de sus servidores públicos, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados, realizará sus actividades en forma programada, conforme a los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial respectivo y a las políticas que para el despacho de los asuntos establezca el Presidente de la República, en coordinación, en su caso, con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012, los tres ejes rectores que dictan el actuar de esta Secretaría son: la promoción de inversiones en una economía cada vez más competitiva que genere empleos y que fomente relaciones laborales basadas en la productividad; la conciliación de intereses entre los factores de la producción para lograr la paz laboral, y la legalidad para hacer valer la ley, sobre todo tratándose de previsión social, de inclusión laboral y de equidad de género.

#### Atribuciones

- Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Economía y de Relaciones Exteriores;
- Fomentar el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como efectuar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;
- Establecer y dirigir el Servicio Nacional de Empleo y vigilar su funcionamiento;
- Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### Manual de Organización y Procesos de la Coordinación General de Empleo

El Manual de Organización y Procesos (MOP) pretende contribuir a la modernización estructural y funcional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y lograr una administración fortalecida en cada uno de los procesos prioritarios generando el establecimiento de estructuras productivas,

flexibles y adaptables que conduzcan a niveles óptimos de competitividad.

El MOP es una herramienta de apoyo para la coordinación general de empleo que contiene los objetivos, normas, políticas y procedimientos de cada una de las áreas que la integran y que uniforma los criterios y conocimientos relacionándolos con la misión, visión y objetivos.

## **Objetivo de la coordinación general de empleo**

---

Promover la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo en el nivel nacional e internacional; aumentar las posibilidades de conseguir empleo entre los desempleados y subempleados, dando especial atención a la población con mayores dificultades para incorporarse al empleo productivo.

## **Dirección de Movilidad Laboral**

---

### **Objetivo**

Diseñar, planear, organizar, dirigir, controlar y coordinar la operación de programas de movilidad laboral, que permitan la vinculación de la población migrante que demanda empleo, con las opciones generadas en mercados de trabajo locales, regionales e internacionales.

## **Programas, direcciones y otros servicios de la Secretaría del Trabajo**

---

### **a) Subprograma de Movilidad Laboral Interna**

Vincular la oferta y demanda de mano de obra del sector agrícola, a través de acciones de información sobre las oportunidades de empleo, capacitación en su caso y apoyos económicos, con el propósito de mejorar las condiciones en que se desarrolla la movilidad laboral de los jornaleros agrícolas de sus lugares de origen o residencia hacia las zonas receptoras y viceversa dentro de todo México.

### **b) Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá**

Reclutar, seleccionar y promover el envío de trabajadores agrícolas mexicanos a Canadá en el marco del Memorándum de Entendimiento suscrito por los gobiernos de México y ese país.

## **I.II. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)**

La misión de la Secretaría de Desarrollo Social define los compromisos de la actual administración para avanzar en el logro de un efectivo desarrollo social:

Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad. Lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos. <[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Conoce\\_la\\_Sedesol](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Conoce_la_Sedesol)>

### **I.III. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)**

La Secretaría de Relaciones Exteriores declara como su misión:

Ampliar y profundizar las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las distintas regiones del mundo a favor del desarrollo integral de todos los mexicanos. Preservar y fortalecer la soberanía e independencia de México y garantizar los intereses y la seguridad nacional con base en los principios constitucionales de política exterior. Asegurar la coordinación de las acciones y programas en el exterior de los tres niveles de gobierno y los distintos poderes que incidan en las relaciones de México con otros países. Vigorizar la expresión de la identidad cultural y la imagen de México.

#### **Asuntos Internacionales**

- Asuntos Internacionales Institucionales
- Sitios Diplomáticos
- Asuntos Migratorios
- Asociaciones de Mexicanos en el Exterior
- Información Demográfica

### **I.IV. Coordinación Nacional de Oficinas de Atención al Migrante (CONOFAM)**

La CONOFAM es una organización activa, se da a la tarea de promover iniciativas sobre los temas que más interesan a los connacionales, ejemplo de esto son los pronunciamientos nacionales que se realizan sobre el tema migratorio.

#### **Antecedentes**

A partir de 1999, las Oficinas Estatales de Atención al Migrante comenzaron a compartir iniciativas de colaboración, y en septiembre del año 2000, con la Declaratoria del Estado de Puebla, 8 de los estados de la República Mexicana conformaron la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención al Migrante, A.C., CONOFAM por sus siglas.

Actualmente, 29 Entidades Federativas forman parte de esta organización, en beneficio de la comunidad migrante, al respeto de sus derechos humanos y laborales en México y en los Estados Unidos de América.

Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

#### **Misión**

Crear y fortalecer canales de cooperación para la protección de los migrantes dentro y fuera de México, además de fomentar el desarrollo de sus familias en sus comunidades de origen y destino.

## Visión

Concebir la migración internacional de los mexicanos como un conjunto de oportunidades, requirente de una atención integral en ambos lados de la frontera, atención que debe incluir a sus familias y a sus comunidades de origen y de destino.

## II. EL CASO DE GUATEMALA

### II.I. Secretaría de Comunicación Social

La finalidad de la Secretaría de Comunicación Social es diseñar las políticas y estrategias de comunicación social del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con el objeto de promover el diálogo y el entendimiento con los diferentes sectores de la sociedad, especialmente el sector laboral.

#### **Dirección General de Capacitación y Formación Profesional. Funciones:**

---

- Diseñar políticas de capacitación del recurso humano y formación profesional.
- Efectuar estudios para la utilización de la asistencia técnica y económica ofrecida por los organismos internacionales, gobiernos y entidades nacionales extranjeras, de acuerdo con los fines del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

#### **Dirección de Planificación, Cooperación y Relaciones Internacionales. Funciones:**

---

- Asesorar a las unidades del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en todo lo relacionado con sistemas y procesos de planificación.
- Requerir, generar y difundir información que oriente el diseño y desarrollo de las políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio.
- Mantener relación permanente con los organismos, gobiernos y entidades que ofrezcan cooperación y asistencia a nuevos proyectos y programas para beneficio del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Asesorar y apoyar la elaboración, el seguimiento y la evaluación de planes, programas y proyectos, incluyendo el Plan Operativo Anual, para tal efecto deberá mantener estrecha comunicación con las instancias administrativas del Ministerio.
- Realizar estudios y formular solicitudes de asistencia técnica y económica a las distintas organizaciones internacionales, en las actividades que se estimen de mayor utilidad en beneficio del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Conocer todos los asuntos relativos a la Organización Internacional del Trabajo y otras entidades que se relacionen con el ramo, especialmente en lo referente a tratados, convenios, acuerdos y resoluciones internacionales en materia de trabajo y previsión social.

## **Dirección de Estadística. Son atribuciones de la Dirección de Estadística las siguientes funciones:**

---

- Generar y difundir estadísticas oportunas sobre el sector trabajo, empleo y previsión social, que sirvan de base para la formulación de políticas en esta materia.
- Coordinar y atender solicitudes de estadísticas de trabajo requeridas por la Organización Internacional del Trabajo, de conformidad con los convenios ratificados por Guatemala, así como de instituciones públicas y privadas del país.
- Recopilar en cada dependencia del Ministerio información que sea susceptible de procesarse estadísticamente, y consolidar la memoria anual de labores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Analizar e interpretar la información recopilada, y formular indicadores estadísticos en materia laboral, para fines de consulta y estudio del Ministerio.

### **II.II. Situación para Guatemala en 2011**

El Grupo de Trabajo Migraciones y Elecciones 2011 de Guatemala –formado por numerosas instituciones–, mediante un comunicado de prensa, hizo un llamamiento al futuro Congreso de la República de Guatemala para que elabore y se comprometa a legislar sobre políticas migratorias, tomando en cuenta las propuestas presentadas por la sociedad civil. Para ello se hizo entrega de un documento en el Pleno del Congreso de la República. Como sociedad civil, organizaciones de emigrantes de guatemaltecos en el exterior, la Iglesia católica y sectores académicos están atentos para velar por que el próximo gobierno formule e implemente una política pública migratoria integral de Estado. Se presentaron los siguientes lineamientos de política para ser tomados en cuenta en la elaboración de la política migratoria integral (largo plazo), así como indicaciones de acciones urgentes para ser incluidas en los planes y programas de gobierno (corto y medio plazo). Se hizo un llamado a las y los diputados que salgan electos, para que sostengan su compromiso en función de la gestión de las migraciones en el Pleno del Congreso de la República de Guatemala, particularmente en la Comisión de Migrantes, y mediante un esfuerzo de transversalización del tema en todas las comisiones del Congreso. Las propuestas son las siguientes:

- 1.** Promover la formulación e implantación de una política migratoria integral cuyo principal objetivo sea contrarrestar las causas estructurales de la migración forzada.
- 2.** Hacer de esta política migratoria, una política de estado y no una de gobierno, para garantizar su continuidad y vigencia, desde las instituciones encargadas de su aplicación.
- 3.** Otorgarle a esta política un enfoque transnacional y regional, a través de acciones en los niveles nacional, binacional y multilateral.
- 4.** Asegurar que la política migratoria sea producto del ejercicio ciudadano de participación democrática y consensuada, que incluya a todos los actores involucrados en las migraciones, tanto a nivel nacional como internacional.
- 5.** Garantizar que los estados involucrados en las migraciones cumplan con el compromiso de proteger los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares reconociéndolas y dignificándolas.

# PARTE IV. RESUMEN DE LAS NECESIDADES DE FORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS Y RECOMENDACIONES

## I. ANÁLISIS DE CAPACIDADES

**1.-** En la perspectiva de establecer un nuevo tipo de políticas públicas de migración con enfoque de empleo en México y Guatemala hay que considerar por lo menos dos factores fundamentales:

a) La diferente historicidad del fenómeno migratorio hacia Estados Unidos entre ambos países, con diferentes impactos, costos sociales y efectos positivos como una gran red de organizaciones migrantes mexicanas (más de mil clubes de migrantes) y un incipiente crecimiento de las organizaciones de migrantes guatemaltecas. Hay que valorar los fuertes impactos de la crisis económica en Estados Unidos, que aunada a la militarización y violencia de la frontera norte en 2010, llevaron a un fenómeno inédito en 40 años: la migración cero. Un equilibrio entre 100.000 emigrantes a EE.UU. y 100.000 migrantes retornados de forma voluntaria y forzada.

b) La diferente densidad institucional entre ambos países sobre el tema migratorio. La antigüedad de la migración internacional en México y el creciente protagonismo político de sus organizaciones migrantes explican que desde finales de los años ochenta del siglo pasado la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias comenzaron a realizar diversos programas gubernamentales de atención a los migrantes y sus comunidades de origen. En Guatemala, desde hace pocos años y en gran medida por presión de organizaciones civiles, instituciones académicas como INCEDES y organismos internacionales, se constituye CONAMIGUA como un consejo intergubernamental para comenzar a diseñar y expandir programas gubernamentales de atención a los migrantes y sus comunidades. En el primer caso, la fuerte densidad institucional (excesivo burocratismo) frena el avance hacia una política de migración con enfoque de empleo por la dispersión de funciones y recursos en las diferentes Secretarías. En el segundo caso, la debilidad institucional es una limitación para avanzar hacia tales políticas. Sin embargo, en ambos casos hay elementos que facilitan su desarrollo.

**2.-** En lo relativo a capital humano, en México existe formalmente una mayor disponibilidad de personal para el establecimiento de estas nuevas políticas, pero hay una segmentación entre las dependencias gubernamentales que atienden el tema migratorio y aquellas que atienden el tema del empleo. Por lo cual una primera tarea de formación es la de promover una capacitación sobre políticas públicas migratorias y empleo para el personal de esas dependencias y las nuevas que puedan surgir como soporte de esas políticas. En el caso de Guatemala, el personal gubernamental tiene más experiencia en el tema de empleo que en el tema migratorio. Razón por la cual, la capacitación antes mencionada también resulta prioritaria.

**3.-** Respecto a la capacidad de coordinación dentro de las instituciones y entre estas, hay avances entre ambos países. En el caso mexicano, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha ido avanzando en la colaboración con las Secretarías de Salud y Educación para promover los programas binacionales de salud y educación y, más recientemente, se ha vinculado con la Secretaría de Agricultura y la Secretaría de Economía para fomentar la inversión migrante en sus comunidades de origen. Lo que no se ha hecho es la articulación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación (Instituto Nacional de Migración) y la Secretaría de Desarrollo Social (Programa 3x1) con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, que es la principal responsable en lo relativo al tema de empleo y capacitación en el país.

En el caso de Guatemala, la participación de las diferentes dependencias gubernamentales en CONAMIGUA, especialmente de los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Trabajo, ha sido una etapa de aprendizaje en la colaboración para el análisis y el diseño de políticas para la atención a los migrantes y sus demandas.

## II. RECOMENDACIONES

1. Por cuestiones institucionales, políticas y culturales de ambos países es muy difícil pensar en el diseño y la aplicación de una nueva política migratoria nacional con enfoque de empleo. Sin embargo, ante los impactos de la crisis económica norteamericana, con el 17% de desempleados latinos en 2010 y el 12% en 2011 y con un aumento creciente de retornados a ambos países, esa política es oportuna.
2. Por lo anterior, es muy necesario aprovechar las ventajas de la cooperación internacional para establecer los cimientos de esa nueva política o introducir el enfoque de empleo en las políticas migratorias ya existentes.
3. La experiencia mexicana, por la enorme cantidad de leyes, reglamentos, competencias, etc., demuestra que es más fácil introducir un nuevo enfoque en una política y unos programas ya existentes que establecer una nueva política o nuevos programas. En este caso específico, la posibilidad es promover la coordinación interinstitucional entre las Secretarías de Trabajo, de Desarrollo Social, de Agricultura y de Economía para articular y coordinar las diversas acciones hacia los migrantes y comunidades de origen con el enfoque de empleo. En los últimos diez años, Sin Fronteras – organización no gubernamental especializada en el tema migratorio de México y Centroamérica–, la Red Internacional de Migración y Desarrollo y los investigadores de la Universidad Autónoma de Zacatecas, junto con algunas organizaciones de migrantes, han planteado la necesidad de establecer una política de Estado sobre desarrollo y migración, mediante el establecimiento de la Secretaría de los Migrantes en el Exterior, que ponga en el centro el desarrollo regional y local como soporte del empleo y del ingreso para que a medio plazo se pueda ejercer el derecho a no emigrar; pero no ha habido una respuesta positiva. Hace tres años, al proponer esta iniciativa en la Secretaría de Gobernación, la respuesta fue que no era viable porque cuestionaba el diseño actual del Estado mexicano y la correlación de fuerzas políticas existentes en el propio Gobierno, que se expresa en distribución de ministerios que serían afectados en sus funciones con la apertura de la nueva Secretaría. Quizá en Guatemala, por la menor densidad burocrática, pudiera avanzar más una propuesta de carácter nacional.
4. La realidad inmediata indica que lo más viable es empezar con propuestas de intervención activa en el mercado laboral en las que pueden insertarse o reinsertarse los migrantes aprovechando los programas ya existentes. En el caso mexicano pueden aprovecharse los programas de la Subsecretaría de Empleo (Sistema Nacional de Empleo, Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales) y SEDESOL (Programa de Empleo Temporal y Programa 3x1). No es ocioso recordar que para que esas Secretarías modifiquen sus programas y presupuestos deben tener una fuerte presión social que las obligue a realizar esos cambios y que tenga la fuerza necesaria para conseguir mayores recursos presupuestarios en el Congreso. La posibilidad de aprovechar un programa para migrantes ya establecido la representa el Programa de Apoyo al Migrante, vigente en más de diez gobiernos estatales, que cuenta con el reconocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del

Congreso mexicano y con un presupuesto específico (que cayó de 300 millones a 100 millones de pesos este año). Hoy los gobiernos de esos estados se enfrentan a un retorno creciente de migrantes, la demanda de nuevos empleos y la reinserción integral de ellos y sus familias. Razón por la cual, los responsables de los Institutos de Migración de Oaxaca, Zacatecas y Michoacán, entre otros, se manifiestan para que se aumenten los recursos financieros y las acciones de este programa. La Confederación Nacional de Oficinas de Atención al Migrante ha exigido el aumento presupuestario y explícitamente ha manifestado su interés en participar en cualquier iniciativa de la cooperación internacional que ayude a una mejor atención a los migrantes, sus familias y comunidades.

5. En el caso de Guatemala, sin renunciar a que se siga fortaleciendo el espacio de colaboración interinstitucional que es CONAMIGUA, son los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Trabajo los que a corto plazo pueden iniciar la implementación de una política de migración con enfoque de empleo o programas activos de mercado laboral para la población migrante de retorno.

6. La cooperación internacional puede ayudar a fortalecer el avance hacia la construcción social de nuevas políticas migratorias con enfoque de empleo y el establecimiento de programas concretos sobre migración y empleo para retornados con las siguientes actividades:

a) Talleres sobre el diseño de políticas públicas migratorias con enfoque de empleo para funcionarios de las áreas de migración, empleo y desarrollo social.

b) Capacitación sobre experiencias internacionales de políticas migratorias con enfoque de empleo.

c) Talleres para líderes migrantes sobre políticas públicas, proyectos migrantes y empleo bajo enfoque de gobernanza local.

d) Talleres para funcionarios públicos sobre colaboración interinstitucional e intra-institucional: En los que se plantee la viabilidad de una política transnacional sobre migración, proyectos para migrantes y empleo”.

e) Talleres sobre migración internacional, desarrollo regional y empleo.

f) Talleres sobre cooperación internacional, migración, el sector privado y el empleo.

g) La experiencia europea de cooperación interinstitucional, el desarrollo regional y el empleo.

### **III. OPORTUNIDADES DE ACCIÓN PARA MÉXICO**

Las Federaciones de Clubes de Migrantes Mexicanas con mayor antigüedad, con mayor experiencia en la filantropía transnacional y en la negociación con el Estado mexicano, están desarrollando una etapa de maduración institucional en la cual ahora ven a sus comunidades y regiones de origen en una nueva visión de desarrollo con enfoque transnacional. Bajo la cual el Programa “Tres por Uno” es un instrumento importante, pero solo una parte de una estrategia integral, bajo la cual el Estado mexicano deberá establecer políticas de Estado sobre desarrollo y migración si realmente quiere erradicar las causas estructurales de la masiva migración internacional.

Según la nueva visión del desarrollo regional y local con enfoque transnacional, las organizaciones de migrantes y comunidades asumen que ellos, para poder actuar como verdaderos agentes activos de ese desarrollo, deberán promover un proceso de organización y capacitación permanente, de fortalecimiento

institucional, que les permita incidir en la formulación de las políticas públicas, en su aplicación, en su seguimiento y sus modificaciones. Ahora es imperioso que parte de sus fondos sean usados para su organización y capacitación interna, para su fortalecimiento institucional, para formar sus propios equipos técnicos de administración interna, de elaboración de proyectos sociales y productivos. Sin embargo, eso no es fácil, como sostiene Alejandro Portes (2010), por el sentido de “lealtad” que tienen esas organizaciones hacia sus comunidades de origen y por el reconocimiento social que les da canalizar todos los recursos hacia proyectos filantrópicos en beneficio de esas comunidades.

#### **IV. OPORTUNIDADES DE ACCIÓN PARA GUATEMALA: LAS MICROEMPRESAS**

En Guatemala existen aproximadamente 312.322 (el 38,3% del total) hogares que reciben remesas y que tienen una actividad productiva. Del total de hogares identificados que tienen una actividad productiva, el 66,8% corresponde a microempresas, el 3,2% a pequeñas empresas, el 28% a unidades agrícolas y el 2% pertenece a otras actividades. De esos resultados, se puede derivar que más de una tercera parte de los hogares beneficiarios de remesas están canalizando los recursos hacia una actividad productiva, principalmente en pequeños negocios y unidades agrícolas que generan economía y empleos. Eventualmente, y con el seguimiento adecuado, estas pequeñas unidades productivas podrían crecer en el futuro, consolidarse y transformarse en pequeñas empresas, lo cual permitiría generar más empleo para las comunidades de origen de los emigrantes.

Las actividades productivas en las que se desempeñan estos negocios son en el 42,1% el comercio; en el 15,8% la industria; y en el 12,1% los servicios (restaurantes, hoteles).

El 48,5% de los dueños de estos negocios tiene legalizada su microempresas y/o unidad agropecuaria, mientras que el 51,5% no tiene su negocio de forma legal.

En síntesis, podemos decir que entre negocios financiados a través de recursos propios, remesas y recursos propios y remesas se llega a un 92,8% del total. Las remesas influyen positivamente porque permiten abrir negocios y acceder a créditos, pero la parte más importante de la cuestión relacionada con las perspectivas de implementación de actividades productivas tiene que ver con la situación ambiental en la que se realizan las actividades productivas.

La microempresa en Guatemala actúa sola en un contexto de actividad económica, es decir, no se ha desarrollado la capacidad de asociación. Además, con la globalización, cada vez más, se hace necesaria la integración en redes económicas para que estos pequeños negocios y/o industrias puedan sobrevivir, ya que al unir esfuerzos con otras unidades productivas, las actividades e inversiones diversas de beneficio común pueden lograr incrementar colectivamente en cuanto a capacidad de competencia.

En Guatemala, la realidad del administrador y/o propietario de la pequeña unidad productiva mantiene una preferencia natural hacia la acción individual, aun cuando esta tendencia obstaculice su propio desarrollo y ponga límites a la modernización de su negocio, la comercialización de sus productos y, en consecuencia, niveles de eficiencia que exige el mercado competitivo. Sin embargo, no se les puede cargar toda la responsabilidad de esto a los pequeños empresarios, porque puede ser que aún no hayan tenido acceso a información sobre las ventajas de pertenecer a un programa de microempresario.

Lo antes mencionado se puede sustentar con algunos datos que demuestran que, de los 814.911 hogares, solamente el 9,9% dijo tener conocimiento sobre los programas de microempresa, el 66,7%

indicó que estos programas le parecían buenos y el 33,3% indicó que le parecían regulares, es decir, que no llenan las expectativas de los propietarios.

Con relación a los programas de microempresa, se señaló que los programas que más conocían eran los que tienen las ONG (19,4%), las cooperativas (19%), Génesis (12,7%); y siguen, en menor proporción, el MIPYME (5,3%) que promueve el Ministerio de Economía, los grupos de mujeres (4,5%), las fundaciones (4%) y el 32,6% que promueven otras instituciones, entre las que se encuentra el sistema bancario.

De los 361.709 jefes o jefas de hogar que indicaron que tenían deseos de iniciar y/o ampliar un negocio, el 91% manifestó interés en ser capacitado, principalmente en administración de negocios (51,8%) y en procesos productivos (23,4%), y en cómo mejorar las ventas (16,3%). Principalmente, según la Encuesta sobre remesas 2005 y microempresas, habría que implementar el proceso de capacitación en:

- área empresarial: en la que es necesario desarrollar capacidad de gestión
- área técnica
- área de mercadeo: en la que la capacitación debe preparar a los microempresarios para diseñar estrategias encaminadas a aprovechar nuevas oportunidades en una economía globalizada

Además, habría que mejorar las dinámicas de acceso a los créditos, ya que es evidente que los productores tienen que financiar sus actividades con sus propios recursos. La encuesta informó de que el 43,9% no recurre al crédito debido a los altos intereses, el 30,7% indicó no tener capacidad de pago, el 9,1% respondió que el trámite es muy difícil, el 4,9% no tiene garantías para realizar un préstamo, el 0,4% indicó que no tiene cerca las financieras y el 8% manifestó otras causas.

En este sentido, es evidente la ausencia del Estado, que debería facilitar procesos para abrir serias y concretas oportunidades productivas para sus ciudadanos.

## PARTE V. CONCLUSIONES PARA AMBOS PAÍSES

El fenómeno de la migración internacional presenta grandes diferencias en México y Guatemala por cuestiones históricas y estructurales, sin embargo, en los últimos lustros se ha venido conformando un circuito migratorio mesoamericano hacia Estados Unidos que integra a Guatemala y México como países de origen, tránsito y destino de migrantes, lo que les plantea la necesidad de colaboración gubernamental en la gestión de las migraciones.

Ha habido avances en la colaboración entre México y Guatemala respecto a las migraciones laborales temporales guatemaltecas a las fincas agrícolas mexicanas y los servicios urbanos en las ciudades del sur de México. El Plan Sur (2001-2003) marca el inicio de ese esfuerzo de colaboración binacional, que posteriormente tiene otras iniciativas más orientadas al control de flujos de inmigrantes indocumentados en tránsito hacia Estados Unidos.

En 2010 y 2011 se ha incrementado la colaboración de los Gobiernos de México y Guatemala sobre el tema migratorio, especialmente por la violencia que han sufrido los migrantes centroamericanos en su tránsito por México rumbo a Estados Unidos. Situación que posibilita ampliar la colaboración a otros aspectos del tema migratorio como el empleo y el desarrollo regional. En México, en 2011 se busca que la Iniciativa Mérida sirva como plataforma de colaboración con los países centroamericanos y del Caribe para la mejor gestión de las migraciones bajo un enfoque de seguridad regional.

Desde hace poco tiempo se han dado pequeños flujos migratorios de Guatemala a Europa (España e Italia) y, según la entrevista y las investigaciones del INCEDES, se maneja una cifra extraoficial de 10.000 migrantes hacia esa región, en el caso de España, a las grandes ciudades en las “cadenas globales de cuidado” y algunos otros servicios urbanos, según informaron el pasado 7 de julio en la Ciudad de México algunos dirigentes migrantes guatemaltecos e integrantes del INCEDES de ese país entrevistados directamente sobre ese tema.

Así, mayoritariamente los flujos de migración internacional de ambos países se dirigen a Estados Unidos y es de ese circuito migratorio de donde proviene el retorno que requiere de una nueva actuación institucional con enfoque de empleo.

El análisis de ambos países muestra una diferente densidad institucional, reflejo de las estructuras estatales entre ambos países. Una débil estructura institucional en Guatemala, una densa estructura institucional en México; pero en los dos países las instituciones dedicadas al fenómeno migratorio en general se orientan a asuntos consulares, de información, ocasionalmente, de defensa de sus migrantes y a buscar capitalizar el uso de las remesas. Pero prácticamente no existen programas ni políticas públicas sobre migración con enfoque de empleo que atiendan al número creciente de migrantes de retorno.

En México, el programa estatal de empleo, que existe en todas las entidades del país, potencialmente podría ser el soporte para un nuevo programa de empleo para migrantes de retorno. Los programas estatales de empleo, al ser parte de un programa nacional, requieren de cambios legislativos lentos y tortuosos para introducir el tema migratorio como un nuevo enfoque de su función de generación de empleos. Por ello resulta más conveniente pensar en estructuras descentralizadas, con mayor margen de autonomía, como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención al Migrante (CONOFAM).

En México, la experiencia del Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM, 2009-2010), con 300 millones de pesos para 24 estados, y que pese a lo reducido de los recursos financieros ha tenido impactos positivos, promovido y manejado por la CONOFAM, con la autorización y el respaldo financiero del Congreso mexicano y la Secretaría de Hacienda, puede ser el programa ya establecido en el que se podría orientar un programa piloto de generación de empleo para migrantes retornados de manera voluntaria.

En el caso guatemalteco, líderes migrantes e investigadores de ese país señalan que CONAMIGUA es la entidad que puede ser el mejor soporte para el diseño de una nueva política migratoria con enfoque de empleo, contando con el apoyo de la Mesa Nacional de las Migraciones e importantes instituciones académicas y de investigaciones como INCEDES, FLACSO y otras.

Vale la pena indicar que actualmente está en curso en Guatemala un programa de migración internacional y educación a nivel municipal que puede ayudar mucho a poner en marcha la nueva política en aquellas regiones en las que el retorno voluntario es más relevante.

## PARTE VI. RECOMENDACIONES: ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS CON ENFOQUE DE EMPLEO

El pasado 21 de julio, Zaira Mandujano, de la Secretaría del Migrante del estado de Michoacán, México, reitero el interés que tienen los responsables de las Direcciones de Atención al Migrante sobre una eventual colaboración para capacitar a su personal sobre programas de apoyo al migrante con enfoque de empleo. Este interés ya había sido expresado por el coordinador actual de la CONOFAM, Rigoberto Castañeda, dos meses antes.

La anterior propuesta resulta central en la estrategia de definir qué dependencias públicas son las que pueden asumir la aplicación de nuevas políticas públicas con enfoque de empleo. Las oficinas estatales de empleo existen en todo el país, pero sus integrantes no tienen la suficiente formación sobre políticas públicas, mercados laborales, cuestiones demográficas y teorías y políticas migratorias. Lo mismo sucede con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, ya que, si bien tiene una pequeña experiencia de administración de flujos migratorios temporales hacia Canadá y Estados Unidos, la formación de sus funcionarios tiene las mismas limitaciones que los anteriores. De ahí se desprende la necesidad de diseñar un programa de fortalecimiento institucional que los habilite para estar en condiciones de aplicar las nuevas políticas públicas antes señaladas.

Las principales áreas de capacitación para el fortalecimiento de tales funcionarios son:

1. Economía, demografía y migración.
2. Políticas de empleo, laborales y mercado de trabajo.
3. Políticas públicas, desarrollo y derechos humanos.
4. Migración, políticas públicas y desarrollo.
5. Retorno, programas de intervención en el mercado de trabajo y reinserción integral.
6. Programas municipales de intervención en el mercado de trabajo para retornados y sus familias.

## REFERENCIAS

- \* Alba, Francisco (2009). “Migración internacional y políticas públicas”. En: Paula Leite y Silvia E. Giorguli (coords.). El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos. CONAPO, México.
- \* CEPAL, Comisión Económica para América Latina (2002). “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”. CEPAL, Santiago de Chile.
- \* CEPAL, Comisión Económica para América Latina (2010). Boletín Cepal-OIT, junio de 2010.
- \* Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005). “Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales 2005”. Presentado por Francisco Alba. Disponible en: <[http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migracion/migint\\_desarrollo/01.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migracion/migint_desarrollo/01.pdf)>.
- \* Cobo, Salvador (2008). “¿Cómo entender la movilidad ocupacional de los migrantes de retorno? Una propuesta de marco explicativo para el caso mexicano”. Estudios demográficos y urbanos. Vol. 23, núm. 1.
- \* CONOFAM (Coordinación Nacional de Oficinas de Atención al Migrante)  
<http://www.conofam.org.mx/>
- \* Durand, Jorge; Massey, Douglas S. (2003). Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ.
- \* Durand, Jorge (1996). El Norte es como el Mar. Entrevistas a trabajadores migrantes en los Estados Unidos. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- \* Estrada Tanck, Dorothy (2005). “Legislación y políticas públicas mexicanas: armonización con el régimen jurídico internacional sobre derechos humanos de los migrantes”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Los Derechos Humanos de los Migrantes, Boca del Río, Veracruz, 22 al 24 junio. Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México-Comisión Europea, pp. 325- 342.
- \* Farné, Stefano (2009). “Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú”. CEPAL.
- \* Glick-Schiller (2005). “Transnational social fields and imperialism, Bringing a theory of power to Transnational Studies”. University of New Hampshire, EE.UU.
- \* Glick-Schiller, Nina; Faist, Thomas (2009). “Migration, Development, and Transnationalization: A Critical Stance”. Special Section Social Analysis. Número especial, vol. 53.
- \* De Hass, Hein (2010). “Migration and development: a theoretical perspective”. International Migration Review. Vol. 44, núm. 1, pp. 1-38.

- \* Gobierno de Guatemala, <[http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=126:reglamento-organico-interno-del-mtps&catid=57:acercadelministerio&Itemid=72](http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=126:reglamento-organico-interno-del-mtps&catid=57:acercadelministerio&Itemid=72)>. Esther González (2009). “Características e implicaciones de la migración mexicana a Estados Unidos”. En: Luis Herrera-Lasso (coord.). México, país de migración. Ed. Siglo XXI. México.
- \* Galindo, Carlos; Ramos, Luis Felipe (2008). “Un nuevo enfoque para estimar la migración internacional en México”. En Consejo Nacional de Población (CONAPO). La situación demográfica de México. México, pp. 45-71.
- \* INCEDES, Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (2009). “Democracia Social, Derechos Humanos y Diálogo Social”. Informe de Actividades 2009, INCIDE Social.
- \* Levit, Peggy (2001). *The Transnational Villagers*. University of California Press.
- \* Levit y Sorensen (2004). “Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Field Perspective on Society” (con Nina Glick-Schiller). *International Migration Review*. Vol. 38 (4).
- \* Liliana Rivera (2010). “Trayectorias de vulnerabilidad social de mujeres-esposas de migrantes con la jefatura del hogar de facto en Tenextepango, Morelos”. En Juan Cajas (coord.). *Migración, procesos productivos, identidad y estigmas sociales*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México.
- \* Massey, Douglas S.; Riosmena, Fernando (2010). “Undocumented Entry and Exit from Latin America in an Era of Rising Enforcement”. En: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Número especial.
- \* Massey, Douglas; Alarcón, Rafael; Durand, Jorge; González, Humberto (1991). *Los ausentes. El proceso social de la migración internacional en el occidente de México*. Alianza Editorial y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México.
- \* Portes, Alejandro; Roberts, Bryan (2006). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del siglo XXI*. Miguel Ángel Porrúa, UAZ.
- \* Portes, Alejandro (2010). *Economic Sociology. A Systematic Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- \* PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <<http://www.undp.org.mx/index.php>>.
- \* Riosmena, Fernando (2004). “Return versus Settlement Among Undocumented Mexican Migrants, 1980 to 1996”. En Jorge Durand y Douglas S. Massey (eds.). *Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project*. Nueva York: Russell Sage, pp. 265-280.
- \* SAGARPA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, <<http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/introduccion/Paginas/default.aspx>>.
- \* Samaniego, Norma (2002). *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación*. CEPAL, Santiago de Chile.

- \* Sánchez Lambour, Fernando (2008). “Estado de Guatemala y migraciones internacionales: un acercamiento a sus políticas públicas, instituciones y normativas 2002-2008”. Disponible en: <[http://mexico-guatemala.colmex.mx/e107\\_files/downloads/politicas\\_migratorias\\_en\\_guatemala.pdf](http://mexico-guatemala.colmex.mx/e107_files/downloads/politicas_migratorias_en_guatemala.pdf)>.
- \* Secretaría de Gobernación de México, <[http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Mecanismos\\_de\\_Atencion\\_Ciudadana](http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Mecanismos_de_Atencion_Ciudadana)>; <[http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Mapa\\_del\\_sitio](http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Mapa_del_sitio)>.
- \* Secretaría de Relaciones Exteriores, <<http://www.sre.gob.mx/index.php/mapa-del-sitio>>.
- \* Secretaría del Trabajo y Previsión Social, <[http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/quienes\\_somos/index.html](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/quienes_somos/index.html)>.
- \* Stallings, Barbara; Weller, Jürgen (2001). “El empleo en América Latina, base fundamental de la política social”. Revista de la CEPAL. Núm. 75, diciembre de 2001.
- \* Stallings, Barbara; Weller, Jürgen (2010). “Implicaciones de política pública de la evolución reciente de la migración mexicana a Estados Unidos: Una perspectiva comparada”. En Paula Leite y Silvia E. Giorguli (coords.). El estado de la Migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos. CONAPO, México.
- \* SEDESOL, Secretaría de Relaciones Exteriores, de Gobernación y de Desarrollo Social, <[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Sintesis\\_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress\\_Content%3A153&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress\\_Category%3A1](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress_Content%3A153&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress_Category%3A1)>; <[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Sintesis\\_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress\\_Content%3A148&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress\\_Category%3A1](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress_Content%3A148&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress_Category%3A1)>; <[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Sintesis\\_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress\\_Content%3A155&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress\\_Category%3A1](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress_Content%3A155&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEDESOL.swb%23swbpress_Category%3A1)>.
- \* Tuirán, Rodolfo (coord.) (2000). La situación demográfica de México 2000. CONAPO, México.
- \* Venet, Fabienne (2009). “Armonización de la legislación y las políticas públicas mexicanas con el régimen jurídico internacional”. En: Derechos Humanos de los Migrantes. Secretaría de Relaciones Exteriores y Unión Europea.

