

# Remesas, desarrollo regional y políticas de empleo en México <sup>1</sup>

Claudia Maya y Carol Gil\*

## Introducción

Desde la década de los noventa resurge el debate sobre el impacto de la migración internacional sobre el desarrollo, especialmente en las zonas de origen de los migrantes. El debate se centra en el papel que desempeña el gran volumen de remesas enviadas por los migrantes de México y Centroamérica a sus países de origen para alcanzar dicho desarrollo o aminorar los estragos de pobreza.

Este trabajo pretende analizar la naturaleza de las remesas como fuente de financiamiento para la creación de empleos en las zonas de origen de los migrantes. El trabajo se compone de tres partes, la primera analiza el volumen y destino de las remesas y la forma en que son captadas a través del sistema bancario y otro tipo de intermediarios de “cash to cash”. Se enfatiza en la necesidad de una banca de desarrollo más activa en la recaudación e intermediación de las remesas, que no opere como la banca tradicional. Esta banca tendrá como objetivo reducir los costos de transacción y transferencia para facilitar una mayor disposición de recursos destinados a proyectos de desarrollo local.

La segunda parte de este documento hace énfasis en la viabilidad de un programa de empleo regional con la utilización de remesas tomando como base la estructura del Programa 3X1 ya existente y que ha sido aplicado en distintas regiones del país. También se puntualizan sus limitaciones en dirigir las políticas de desarrollo adecuadas en las comunidades receptoras de recursos.

La tercera parte de este trabajo presenta una política de empleo regional como un proyecto adicional viable para el desarrollo de las comunidades migrantes. El programa de empleo regional pretende ofrecer empleo a todo aquel que desee y quiera trabajar sin importar género, edad, etnicidad y educación. Una política de empleo regional podría aliviar los problemas que aquejan a las comunidades migrantes que presentan altos índices de rezago y marginalización, creando un efecto multiplicador económico y social en la región.

\* Estudiantes de Doctorado en la Universidad de Missouri, Kansas City.

<sup>1</sup> Una primera versión de este trabajo fue presentada en el VIII Seminario de Economía Fiscal y Financiera, IIEC-UNAM, México abril de 2008.

### 1.1 Las remesas en el marco internacional y su relación con el sistema bancario

En los últimos 30 años, la teoría económica convencional ha promovido la liberalización comercial y financiera de economías en vías de desarrollo. Este hecho aparentemente se traduciría en mayores niveles de inversión, empleo y crecimiento a través de la asignación eficiente de recursos. Desafortunadamente en el caso mexicano y el de muchos países, las políticas de liberalización financiera manifestadas en el TLC para atraer ahorro extranjero en forma de inversión extranjera, no han generado el impacto esperado en la formación de capital, crecimiento económico ni han promovido el empleo. Los impactos negativos de la desregulación económica y comercial pueden observarse claramente en las recurrentes crisis financieras, la contracción de la actividad industrial y la devastación del campo mexicano. Todos estos factores han generado entre otras cosas, que un gran volumen de fuerza de trabajo de las diferentes regiones de México emigre hacia Estados Unidos ante la imposibilidad de contar con empleos medianamente remunerado en su lugar de origen.

Si bien la migración internacional genera el envío de un volumen importante de remesas con un efecto económico multiplicador y de estabilidad social aminorando la pobreza (Zamora, 2001), la migración también contiene un efecto negativo ya que se pierde a la población más joven con la correspondiente desintegración familiar.

De acuerdo con un estudio realizado por la ONU (IFAD: 2007), existen en el mundo alrededor de 150 millones de trabajadores migrantes. Las remesas enviadas a los países en desarrollo en el 2006 alcanzaron un total de 301 mil millones de dólares. Una tercera parte de estos flujos se dirigió hacia las familias en zonas rurales. Este flujo de remesas conforma uno de los rubros más importantes de entrada de divisas que alcanza a millones de hogares (alrededor de 10% de la población mundial). Estos flujos permiten en cierta manera el alivio de la pobreza extrema causada por la falta de empleo en los países de origen. Las remesas contienen un efecto multiplicador en el crecimiento económico a través de su inversión en proyectos productivos.

El estudio de la ONU destaca que Asia es la principal región receptora de divisas con 114 mil millones de dólares en el 2006, seguida de América Latina y el Caribe con 68 mil millones. La India es el país que más remesas recibió en ese mismo año, alrededor de 24.5 mil millones, seguido muy de cerca por México con 24.2 mil millones y China con 21 mil millones (véase cuadro 1). Los flujos de remesas enviados en el 2006 superaron el monto de

la inversión extranjera directa a hacia países en desarrollo que alcanzo un total de 167 mil millones (IFAD, 2007).

Cuadro 1

Envío de Remesas a Nivel Mundial	
Total 2006	Millones de Dólares
Europa	50,805
Asia	113,946
América Latina	68,062
Africa	38,895
Medio y Cercano Oriente	29,678
Mayores Receptores	
India	24,504
México	24,354
China	21,075
Federación Rusa	25,634

Fuente: IFAD 2007

En consecuencia, las remesas han surgido como una importante fuente de financiamiento externo para los países en desarrollo en los años recientes. Su crecimiento ha sido absoluto y en volumen comparadas con otras fuentes de financiamiento. De acuerdo con Kapur (2004) estos flujos son la fuente más estable de financiamiento aunque su constitución es muy compleja. Estas proveen un amortiguador social en muchos países que sufren crisis políticas y sociales. Las remesas se conciben como el dinero enviado por trabajadores migrantes a sus familias y amigos que no contienen un elemento de deuda sino de regalía. Este comportamiento contrasta con el de otro tipo de influjos con connotación de endeudamiento como lo son la IED y otros flujos financieros que generan inestabilidad financiera (Kregel 1996).

En América Latina y el Caribe los bancos distribuyen cerca de la mitad del total de remesas y 20% de sus utilidades netas provienen de la captación de estos recursos. En los últimos años los bancos han redoblado esfuerzos para cubrir una mayor parte del mercado de remesas ya que representa un gran negocio para ellos. El proceso de envío de las remesas involucra una cadena de intermediarios en ambos países, el país donde se generan los recursos y el país receptor. Los bancos comerciales enfrentan una fuerte competencia de otras agencias participantes de "cash to cash" como los son las

cajas de ahorro, uniones de crédito, agencias como Western Union, Money Grant etcétera, quiénes logran captar la mayor parte de remesas. El problema que este tipo de transacciones en efectivo ocasiona es la imposibilidad de los bancos de crear cuentas personales y formalizar los flujos de remesas en el sistema bancario. Aparentemente, las transferencias de una cuenta bancaria a otra reduciría los costos de transacción y aumentaría las posibilidades de inversiones locales. Sin embargo, el sistema bancario de algunos países no es creíble o accesible y no es fácil que la gente receptora de remesas participe de forma habitual. En el caso mexicano, existe una sucursal bancaria por cada 12 mil 160 habitantes. España (que al igual que México presenta altos niveles de migración) cuenta una sucursal por cada 1 mil 117 habitantes. La CNBV con datos reportados al segundo trimestre del 2007 indica que hay 39 instituciones bancarias con un número de sucursales de 8 mil 717 oficinas a junio de 2007. Las cinco entidades del país con más sucursales son: Distrito Federal con 1 mil 512; Estado de México con 809; Jalisco con 741; Nuevo León 678 y Veracruz con 405. El número de oficinas bancarias dividido entre la población da cuenta de la capacidad de bancarización de un país y de la accesibilidad de sus habitantes a estos servicios. En México un amplio segmento de la población no tiene acceso a los servicios bancarios, lo que redundo en ahorradores informales, muchos son aquellos de “debajo del colchón” y acuden a otras formas de canales informales de financiamiento. No obstante, dudamos que una mayor intermediación de las remesas sea la panacea para fomentar el incremento de la inversión en proyectos productivos regionales que promovieran el empleo, ya que esto solo será posible a través de políticas públicas que la impulsen. Una mayor intermediación de las remesas básicamente implicaría la creación de un negocio bancario con su respectivo cobro de comisiones.

## 1.2 La naturaleza de las remesas en México

En México, el envío de remesas experimentó un crecimiento sin precedentes en la última década. En 2002, el envío de remesas de trabajadores mexicanos radicando en el extranjero fue de 9 814 millones de dólares, en 2007 de acuerdo con Banxico, la cifra escalo a 23 970 millones de dólares, un incremento de 144%. En el mismo año el número de remesas transferidas significó un total de 68.78 millones de operaciones, de las cuales 96.5% fueron electrónicas, sin contabilizarse ningún tipo de transferencias en cheques personales. El monto promedio fue de \$350 dólares (Banco de México, 2008). En el 2007, las remesas enviadas por trabajadores en el extranjero representaron 71.3% de la inversión extranjera total, 95.8% de la IED, 8.8% de las exportaciones

totales, 55.7% de las exportaciones petroleras, y superaron en más de tres veces las exportaciones agrícolas. Su aumento se adjudica primordialmente al aumento en la migración mexicana al país del norte al igual que a la mejoría en la cobertura y contabilización de las transacciones a partir del 2000. Una razón adicional por el aumento en el envío de remesas a través de transacciones electrónicas se debe a la reducción en 63% en el costo de envío desde 1999. Tal cambio se relaciona con el incremento en la competencia en el mercado de envío de remesas (Orozco, 2003).

Los estados de la república Mexicana donde las remesas familiares representan un mayor porcentaje son: Michoacán, Guanajuato, Jalisco, el Estado de México, el Distrito Federal, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Guerrero. Cabe resaltar la reciente introducción de los estados del sureste mexicano (Oaxaca, Veracruz y Guerrero) (ver cuadro 2) donde el fenómeno migratorio se ha intensificado en las comunidades rurales fortaleciendo las redes sociales que permiten la migración de la población más rezagada, como las rurales e indígenas.

Con base en encuestas realizadas por el Banco de México respecto al perfil de las personas que envían las remesas y los receptores de los recursos<sup>2</sup> se encontró que 23% de los participantes trabajaban en oficios diversos que requerían poca capacitación tales como plomería, electricista, herrería, conserjes, entre otros. Cerca de dos tercios de los entrevistados respondieron que perciben un ingreso superior a los 1500 dólares y trabajan un promedio de 11 meses al año. Cerca de 70% de las personas encuestadas indicaron enviar regularmente dinero a sus familiares en México; en promedio un envío por mes, sin embargo, la frecuencia y el monto aumentan si el principal destinatario es la esposa. El principal uso de las remesas es dedicado a la satisfacción de necesidades básicas y otros tipos de gastos domésticos incluyendo el gasto de consumo, educación y salud principalmente. El siguiente rubro en importancia es el gasto en compra, mejora, ampliación, o construcción de vivienda. Una proporción menos significativa de los recursos se destinan a la inversión productiva como la compra de granos o de maquinaria pesada.

---

<sup>2</sup> El Banco de México realizó tres encuestas en las ciudades fronterizas Tijuana, Nogales, Mexicali, Ciudad Juárez, Reynosa, Nuevo Laredo y Matamoros. La primera en diciembre de 2003 (2 013 cuestionarios en cuatro ciudades). La segunda en diciembre de 2004 (3 008 cuestionarios en 5 ciudades) y en diciembre de 2005 (8 756 cuestionarios en las siete ciudades).

Cuadro 2

Estados con mayor entrada de remesas				
Entidad	Millones de Dólares		Percentage Structure	
	2007	Enero Junio	2007	2008
		2008		
Distrito Federal	1,371.40	646.2	5.7	5.6
Estado de México	2,022.40	958.1	8.4	8.3
Guanajuato	2,142.20	1,051.70	8.9	9.1
Guerrero	1,239.10	626.4	5.2	5.4
Jalisco	1,937.00	927.5	8.1	8
Michoacán	2,262.70	1,135.70	9.4	9.8
Oaxaca	1,271.80	607.1	5.3	5.2
Puebla	1,495.20	748	6.2	6.4
Veracruz	1,473.30	699.2	6.1	6
Total Nacional	23,969.50	11,600.80	100	100

Fuente: Banxico

### El Programa “Directo México”

En la actualidad existen algunos programas que el gobierno federal ha creado para apoyar la conexión de los mexicanos que viven en el extranjero con sus comunidades. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) tiene como finalidad el desarrollo de políticas de acercamiento con la población migrante. El IME ofrece programas de educación financiera en colaboración con diversos bancos, uniones de crédito y compañías de envío de remesas. Los programas de educación financiera incluyen educación a consumidores, información sobre servicios y recursos bancarios, administración del crédito, información sobre banca y efectivo, manejo de presupuestos, propiedad de vivienda y telecomunicaciones. El propósito de estos programas es la capacitación de los mexicanos que viven en el extranjero en materia de intermediación financiera; al mismo tiempo promover el uso productivo de las remesas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> En el 2007, el IME organizó con el apoyo de la fundación para la productividad en el campo, del fondo multilateral de inversiones y del Banco Interamericano de Desarrollo, de Bansefi y el Banco de México tres jornadas informativas dedicadas al tema de educación financiera, el uso productivo de las remesas y las mejores prácticas en intermediación financiera.

El IME apoya y promueve el programa *Directo a México*, diseñado e impulsado con el Banco de México y la Reserva Federal de Estados Unidos en Atlanta, Georgia. *Directo a México* es un proyecto que consiste en utilizar el sistema de pagos administrados por ambos bancos con el fin de aprovechar la infraestructura de los dos países y reducir los costos por el envío de dinero. En 2004, *Directo a México* extendió sus servicios de transferencia de pagos a los mexicanos viviendo en territorio estadounidense beneficiándolos con sus reducidas tarifas. Las organizaciones que se encuentran inscritas en el servicio únicamente realizan pagos de 67 centavos de dólar y el costo total máximo que los bancos cobran a sus usuarios es entre 1.75 y 5 dólares. El sistema ofrece el mejor tipo de cambio en el mercado sin importar el monto de la operación, el cual siempre aplica el tipo de cambio FIX menos una comisión de 21%. A mayo de 2006, treinta y siete instituciones bancarias formaban parte del programa. Consideramos que un importante porcentaje de recursos que son captados por la banca tradicional, podría ser canalizado a través de una banca de desarrollo con un costo menor de transacción y de envío para los migrantes como los tiene el programa “Directo México”. Al mismo tiempo esta banca podría proveer de servicios financieros accesibles a las zonas mas alejadas y a la población rural sin accesos a los mismos.

## **2. La necesidad de una banca de desarrollo en combinación de una política de desarrollo regional**

El fenómeno de migración, dado la magnitud y su impacto en el desarrollo de las comunidades de origen por el volumen de remesas enviadas, ha captado la atención de organismos multilaterales tales como el Banco Mundial, la ONU, el BID, la CEPAL, la OCDE, así también los mismos países receptores que han tratado de entender y utilizar dicho recursos y sus impactos en el desarrollo económico y social.

Como ya se ha mencionado, la principal característica estructural de las remesas es que estos fondos son utilizados para cubrir las necesidades primarias de los hogares receptores (consumo). Solo entre 10 y 20% se destina al ahorro, básicamente informal (debajo del colchón,) sin ser depositados en una institución bancaria. El reto es institucionalizar esos recursos de manera que tomen la forma de financiamiento para el desarrollo, particularmente en las aéreas rurales.

García Zamora (2002, 2007) resume algunas propuestas hechas por BID y otros organismos con respecto de cómo aprovechar las remesas y canalizarlas al sistema bancario y que continuación enumeramos:

1. Fortalecimiento las capacidades de las organizaciones de los migrantes, que son las que en su mayoría recolectan tales remesas y movilizan a sus miembros.
2. Fortalecimiento del sistema bancario y financiero para que pueda tener un papel más activo en el envío y captación de remesas con cobertura de regiones con alto índice de migrantes.
3. Intervenir en los sistemas de envío y recepción de remesas para abatir los costos y evitar el abuso en las transferencias por medio de otras acciones como el soporte de gobierno mexicano a connacionales en el extranjero.
4. Avanzar en proyectos concretos para canalizar más recursos de remesas a la inversión y el financiamiento de proyectos productivos.
5. Impulsar el desarrollo de organizaciones locales como los Fondos de Inversión Social, que son las agencias gubernamentales que más comúnmente se involucran en el desarrollo local.
6. Es necesario que los gobiernos de la región consideren otros programas estratégicos que pueden servir para potenciar los proyectos de desarrollo local financiados con remesas y que involucren la banca de desarrollo con programas de crédito para microempresas, programas de desarrollo rural, programas específicos de desarrollo comunitario o productivo emprendidos con Fondos de Inversión Social y programas de fortalecimiento de los gobiernos locales.
7. Identificar la viabilidad de inversiones productivas necesarias en las zonas de población con alta migración y recaudación de remesas susceptibles de ser financiadas parcialmente con el ahorro de los migrantes. Para ello se requiere un estudio concreto de cada zona para saber el tipo de política aplicable.

Consideramos que los últimos dos puntos son de vital importancia en la implementación y aplicación de políticas regionales de desarrollo, ya que involucran a la banca de desarrollo otorgando créditos complementarios para proyectos de inversión y a los gobiernos locales para impulsar políticas de desarrollo. Estos gobiernos locales podrían evaluar la viabilidad y pertinencia de los proyectos. La banca de desarrollo podría tener un rol más activo, no solo en el otorgamiento de créditos sino también en la captación y transmisión de las divisas enviadas. Sin embargo, también se requiere la participación de las comunidades que envían divisas así como de las comunidades receptoras en la supervisión del adecuado manejo de los fondos. Hacemos énfasis en una banca de desarrollo, ya que consideramos que el principal responsable del desarrollo del país es el gobierno a través de sus instituciones, y

quien tiene la obligación de aplicar políticas públicas que generen las iniciativas de empleo para que la migración se reduzca. La utilización de remesas para la promoción del desarrollo es solo eventual dado su “inédito” rol como amortiguador de la pobreza en la coyuntura actual.

### 1.1 Migración, desarrollo regional, y el programa 3X1

La migración en México se ha acentuado en las últimas décadas como resultado de la profunda crisis agropecuaria nacional, la falta de políticas de industrialización y dinamización económica, así como el carácter excluyente de la estructura productiva. Actualmente un tercio de la población de Estados Unidos es extranjera, la cual representa aproximadamente 35.7 millones de residentes, de esta población se estima que 10.4 millones de personas son residentes indocumentados, 57% de ellos son inmigrantes mexicanos. Se estima que la inmigración mexicana en Estados Unidos se incrementará en los próximos años. Durante la década de los cincuenta únicamente 1.5% de la población mexicana vivía en el país del norte. En 2004, 9% residía al norte del Río Bravo. Se calcula que en 2025, el número de mexicanos viviendo en Estados Unidos será de 22 millones de habitantes (Conapo, 2004).

El poco dinamismo en la generación de empleos bien remunerados en el sector formal de la economía y la extensión de redes sociales entre migrantes y mexicanos que viven en el territorio nacional ha causado la exportación de una considerable parte de la población (Gil Vásquez, 2006). La pobreza acentuada en las poblaciones rurales continúa representando el creciente rezago socioeconómico de México. Un indicador del impacto de la pérdida de población económicamente activa es el índice de dependencia.<sup>4</sup> Las comunidades rurales presentan grados de dependencia mucho más altos en comparación al promedio nacional el cual se ubica en 66.1 dependientes por cada cien personas activas, mientras que en las comunidades rurales se calculan en 92.2 dependientes por cada cien personas activas. El área de más amplia dependencia se ubica en los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, sur de Puebla y este de Michoacán, mismos que presentan alta incidencia migratoria. La emigración de los hombres jóvenes rurales ha generado en

---

<sup>4</sup> Medida demográfica que permite captar el número de dependientes económicos (menores de 15 años y mayores de 60 años) por cada cien personas en edad económicamente activa.

estas comunidades una tendencia a la feminización de la jefatura del hogar, que alcanzo en 2005 una proporción de 18.5% de los hogares rurales (Conapo, 2006).

La creciente participación de la economía mexicana en diversos acuerdos internacionales de libre comercio y en particular el TLC, ha expuesto al sector agropecuario mexicano a los mercados globales, que junto con la eliminación de subsidios, programas de desarrollo y la falta de inversión privada ha provocado el descenso relativo de los precios de los granos básicos y ha sido incidido a una baja competitividad de los productos agrícolas y pecuarios en el exterior, como consecuencia una gran parte de la población rural e indígena trabaja en el país del norte. En relación a las remesas, se estima que 52% de los hogares en México que reciben remesas se encuentran en localidades menores de 2 500 habitantes, y reciben un promedio de 2 372 dólares por hogar al año, se calcula que 10 por ciento se destina al ahorro y la inversión productiva (Conapo, 2004c).

La presencia significativa de la población mexicana en el vecino del norte pone en evidencia la necesidad de llevar transformaciones estructurales para ampliar las oportunidades el trabajo bien remunerado en nuestro país. En ausencia de la suficiente intervención gubernamental para impulsar el desarrollo en estas comunidades se argumenta que las remesas depositadas en instituciones financieras presentan una importante forma de capital que podría impulsar el desarrollo en las comunidades migrantes rurales a través de la participación de empresarios locales (Arroyo y García Zamora, 2001).

La utilización de las remesas ha sido históricamente la manutención familiar y la formación de capital humano esto es inversión en educación, que se destina principalmente a los niveles medio y superior. Es importante recalcar que el efecto multiplicador de las remesas se limita a las economías locales. El impacto de las remesas en las comunidades migrantes se limita al entorno de las mismas debido a la falta de organismos e instituciones que coordinen un programa de desarrollo a nivel nacional.

En una investigación de campo llevada a cabo en los estados de Jalisco y Zacatecas con un grupo de ex migrantes y cuatro grupos focales de empresarios se encontraron los siguientes problemas relacionados con la inversión productiva de las remesas: 1) El uso productivo de las remesas de este grupo se limito a la compra de tierras y ganado así como las mejoras a la vivienda. La contribución económica a su entorno inmediato es reducida, debido a que la mayoría de los negocios creados son pequeños, 55% son atendidos directamente por el propietario; 2) La excesiva dispersión geográfica de los recursos

limita la capacidad para impulsar proyectos productivos. 3) La falta de liderazgo y capacitación empresarial en las comunidades migrantes ocasiona que las inversiones de remesas se destinen a proyectos que generan poco empleo y desarrollo en la región (Arroyo y García Orozco, 2000). La limitación de las remesas como instrumentos de desarrollo se relaciona con la falta de una institución descentralizada que coordine junto con las comunidades y los gobiernos federales y estatales, la canalización de los fondos obtenidos e identifique los proyectos que puedan fomentar un desarrollo sostenible.

La organización comunitaria de los migrantes mexicanos y la población México-Americana en Estados Unidos ha sido significativa en financiar programas de desarrollo en las comunidades migrantes. Asociaciones de migrantes en Estados Unidos que mandan remesas colectivas se ha proliferado en los últimos años. Los estados de Guerrero, Jalisco, Zacatecas y Guanajuato presentaron un incremento significativo en el número de organización que apoyan sus comunidades (Orozco, 2002). En diversas entidades del país, los ahorros de los migrantes han tenido importantes efectos multiplicadores en la actividad económica y el desarrollo regional. El éxito de estos proyectos apoyado a través de redes sociales de migrantes incluyendo clubes, comunidades filiales, e instituciones filantrópicas ha canalizado recursos económicos que se ha producido cambios positivos en diversas regiones del país. Zacatecas un estado con una tradición migratoria de más de cien años, ha permitido la formación de más de 200 clubes migrantes en Estados Unidos, los cuales enfatizan la solidaridad entre las congregaciones mexicanas en el vecino del norte y la importancia de las redes sociales transnacionales.

En 1992, el Programa Dos por Uno surgió en el Zacatecas con la iniciativa de diversas asociaciones migrantes que aportaron recursos significativos que en conjunto con el gobierno federal y estatal financiaron proyectos de infraestructura social básica. En esta entidad, se han invertido conjuntamente 62 millones de dólares que han financiado 1500 proyectos de infraestructura básica entre 1993 y 2005. En 1999, el programa cambia a Tres por Uno debido a la inclusión de los municipios al programa con aportaciones de un dólar y en 2002 el gobierno federal lo convierte en programa federal cambiando su nombre a "Iniciativa Ciudadana Tres por Uno". En 2006, el proyecto se extiende a 26 estados de la república con la participación de más de 1000 asociaciones migrantes que financiaron junto con el Estado 6 250 proyectos con una inversión federal promedio de 15 millones de dólares anuales (Zamora, 2007). En el presente año el programa ha sido implementado en todo el país a través de la Secretaría de Desarrollo Social, su objetivo continua siendo el

apoyo a las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero que pretendan promover el desarrollo social de sus localidades de origen u otras localidades en condiciones de marginación.

De acuerdo a los lineamientos del programa a nivel federal, las aportaciones se destinarán a programas que favorezcan la calidad de vida de las poblaciones migrantes. El monto federal para los proyectos será de hasta 800 mil pesos, con el aporte de 25% de los migrantes y 50% de los gobiernos estatales y municipales. Se financiarán diversos proyectos de desarrollo regional que incluyen entre otros; saneamiento ambiental, conservación de los recursos naturales, salud, educación, infraestructura social básica, agrícola y de comunicaciones, acciones u obras de tipo deportivo, cultural y recreativo, vivienda, y mejoramiento urbanos, proyecto de servicio social comunitario al igual que proyectos productivos o de impulso a la actividad económica comunitaria (Sedesol, 2008).

## 2.2 Limitaciones y recomendaciones

La actual política pública aunque representa un importante paso en el impulso al desarrollo de las comunidades migrantes, se presenta limitada en el contexto del programa Tres por Uno y del entorno en el que se encuentran las comunidades migrantes; particularmente, las rurales. Zamora (2007) identifica el Programa Tres por Uno como un instrumento importante en la asociación comunitaria transnacional. El organismo, considera, genera un espacio de negociación para la generación de políticas públicas que beneficien las comunidades, facilita el financiamiento de proyectos y fomenta la cultura de control social y el rendimiento de cuentas. Sus debilidades radican en la falta de difusión del programa en la organización como consecuencia poca participación y organización ciudadana, presencia limitada de las comunidades en la definición de proyectos, falta de coordinación y planeación. Al mismo tiempo se identifican desacuerdos entre las asociaciones y las autoridades públicas para la selección de las obras al igual que el limitado presupuesto federal y estatal destinado al apoyo de la iniciativa de los migrantes.

Consideramos que una de las principales limitaciones del Programa Tres por Uno es el origen de las iniciativas de los proyectos de desarrollo en las comunidades. Las organizaciones y asociaciones comunitarias en Estados Unidos pueden presentar un interés genuino en asistir sus comunidades; sin embargo, carecen del contacto directo y el conocimiento de las necesidades primordiales de dichas comunidades. La poca coordinaciones entre

las asociaciones y los organismos gubernamentales es probable que radique en materia de política pública. Los proyectos de desarrollo adecuados para impulsar un desarrollo que permanezca y mejore las condiciones de vida de la población requieren un estudio extensivo de las comunidades a las que los recursos se invertirán, donde la asesoría técnica de universidades, centros de investigación y organismos públicos es necesaria.

La creación de una institución descentralizada que se encargue de llevar a cabo investigación cualitativa de las condiciones actuales de las comunidades para poder identificar programas y proyectos que tenga un impacto multiplicador en las comunidades que puedan generar desarrollo sostenible es recomendable. Para poder crear los proyectos adecuados y evitar el mal uso de los recursos es necesario construir una tipología de estas regiones. Dicha tipología identificará y clasificará las comunidades de acuerdo a ubicación, marginación, y pobreza. De esta forma se podrá identificar el impacto potencial de un proyecto en la región. Al mismo tiempo, se recomienda llevar un estudio cualitativo de los miembros de las comunidades en donde se puedan identificar a través de ellos los principales problemas que aquejan a las comunidades. Los recursos serán destinados a las comunidades que presenten los índices más altos de marginación y pobreza y en programas que tengan como objetivo resolver los principales problemas económicos y sociales que experimentan las comunidades migratorias.

Cabe mencionar que la participación del gobierno es limitada y es deseable que se expanda. Los proyectos de desarrollo en comunidades rurales necesitan una participación más activa de instituciones federales, estatales y municipales. La responsabilidad e iniciativa de desarrollo del sector más desaventajado del país no se debe transferir a los migrantes mismos que partieron por la incapacidad del gobierno de generar empleos y mejorar sus condiciones de vida. La iniciativa de los migrantes fue clave para que se iniciara un proyecto de desarrollo de las comunidades migrantes en el que participara el gobierno mexicano; su colectivismo, y solidaridad representa un ejemplo de lo que se puede lograr cuando las condiciones socio económicas permiten a los ciudadanos organizarse para alcanzar un bien común. El gobierno se ve obligado a reconocer la participación migrante y a extender su apoyo vía presupuesto.

Es necesario, al igual, resolver los problemas actuales del programa como sería su poca difusión para fomentar la participación ciudadana. Con apoyo de instituciones y organismos gubernamentales, el programa se puede difundir entre los gobiernos municipales y organizaciones en las comuni-

dades migrantes para que pueda mejorar la organización, coordinación y participación ciudadana. Las asociaciones de migrantes requieren asesoría en cuanto a los proyectos más adecuados para el desarrollo, que tengan un impacto profundo en sus comunidades, dicha asesoría puede ser brindada a través de la institución descentralizada mencionada anteriormente.

### **3. Propuesta de política pública: programas de empleo regional**

El empleo es un derecho incluido en varios documentos de las Naciones Unidas que incluye la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La generación de empleo en el campo mexicano es imperativa. La creación de empleo en estas comunidades es requerida para poder generar un cambio que beneficie a corto y largo plazos. Nuestra propuesta pretende sugerir al Programa Tres por Uno un proyecto de desarrollo sostenible a través de programas de empleo regional. Nuestro énfasis se canaliza a proyectos productivos que impulsen la actividad económica comunitaria en las comunidades de origen de los migrantes, con especial enfoque en las comunidades más rezagadas que presenten altos índices de migración y dependencia, como los estados del sureste del país (Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Oaxaca). Los efectos de las políticas económicas neoliberales han afectado considerablemente a los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana: las comunidades rurales y las comunidades rurales-indígenas. Dicha población presenta los índices más bajos de educación y por ende capacitación para participar en la actual economía de mercado, es por eso que la implementación de un Programa de Empleo Regional financiado por del Programa Tres por Uno en estas regiones podría tener un impacto significativo en la generación de empleo la formación de recursos humanos y por ende el desarrollo de las comunidades que presentan los índices más altos de dependencia.

El desempleo no únicamente daña a los individuos pero también a las familias, colonias, y comunidades; el empleo trae beneficios no sólo para el empleado pero también para la comunidad en general... Cuando los economistas se enfocan únicamente en el multiplicador económico, también hay multiplicadores sociales asociados con la creación de empleo. Los beneficios incluyen una reducción en el crimen y el consume de drogas; la cohesión de la familia y la comunidad, seguridad pública, educación, salud pública; protección para la población en desventaja; protección ambiental, mejoramiento en los presupuestos públicos federales y estatales, gran equidad de la distribución del consumo, ingreso, ri-

queza y poder; inversión inducida en comunidades pobres; y la promoción de estabilidad social y política<sup>5</sup> (Wray, 2006).

Un Programa de Empleo Regional esta basando en la idea del derecho al empleo en el que el gobierno, en este caso el Programa Tres por Uno, ejerce la responsabilidad de garantizar empleo si un individuo esta listo, dispuesto y puede trabajar y no tiene oportunidades de trabajo. Dicho programa ofrecería trabajo a todos aquellos en edad legal para trabajar y estén dispuestos a conseguir empleo. El gobierno a través de este programa pagaría el salario mínimo y no habría requerimientos necesarios para contratación. El Programa de Empleo Regional contrataría a los trabajadores tal como son, por tanto en las comunidades rurales todas las personas que estén dispuestas a trabajar incluyendo mujeres y jóvenes pueden ser contratados sin importar su nivel educativo, edad, grupo étnico de pertenencia y presentación.<sup>6</sup> El Programa de Empleo Regional debe equipar a los trabajadores para trabajos posteriores, por lo que capacitación debe ser parte de cada trabajo en el programa (Wray, 2006). El tipo de trabajos que este programa se enfocaría en el desarrollo de las comunidades migrantes y sus necesidades específicas, en general el programa podría ofrecer trabajos en las siguientes áreas:

- Implementación de proyectos de infraestructura a escala menor (pozos de agua, drenaje, caminos rurales)
- Provisión de comida, ropa y calzado y vivienda
- Programas de Salud
- Asistencia en el cuidado de niños y ancianos
- Programas de educación básica para adultos
- Programas de educación sanitaria

El programa de empleo regional pretende ofrecer trabajo de acuerdo a las condiciones de la población de las comunidades migrantes. Actualmente, es el caso en varias comunidades la feminización de la jefatura del hogar. Dada la alta incidencia migratoria en los hombres de edad media y jóvenes, existen

---

<sup>5</sup> Traducción de Karol Gil Vásquez.

<sup>6</sup> Nos referimos a la categoría de “presentación” que es muy particular del mercado laboral mexicano, donde muchos empleadores requieren de sus trabajadores “Buena Presentación” sin describir lo que significa, esta practica a generado una discriminación institucionalizada en el mercado laboral debido a que se deja a criterio y discreción del empleador la definición de buena presentación.

comunidades marginadas en las que las mujeres se han convertido en la figura de autoridad. Sin oportunidades de un trabajo bien remunerado y la falta de la infraestructura económica necesaria para crear un mercado laboral en sus comunidades, la mujeres del campo mexicano continua siendo rezagadas y marginalizadas social y económicamente. Es posible que un programa de empleo regional dirigido a comunidades que presente este fenómeno en particular cree los empleos necesarios y adecuados como la provisión de comida, ropa y calzado a la comunidad y la asistencia en el cuidado de niños y ancianos en la que las mujeres puedan laborar y beneficiar a la comunidad.

Para poder llevar a cabo la implementación de Programa de Empleo Regional en las comunidades migrantes se debe promover la investigación de campo en las comunidades rurales, de esta forma identificar las condiciones actuales de las comunidades y sus necesidades, así como la forma en que se pueden diseñar proyectos de desarrollo regional que abarquen una extensión geográfica significativa. De esta forma, las políticas públicas que emanen de las remesas como instrumentos de desarrollo deben destinarse a las regiones que presenten los índices más altos de migración, marginación y pobreza, para de esta forma alcanzar un efecto multiplicador más amplio. Es obligatorio promover en México, como se ha estado haciendo en Estados Unidos, el Programa Tres por Uno en las comunidades migrantes para poder difundir el impacto positivo de las aportaciones al programa en las comunidades. Para ello, la participación parcial del gobierno que en conjunto con las asociaciones migrantes y la representación comunitaria puedan establezca una institución descentralizada para definir el tipo de programas de empleo regional que mejor benefician a la población de la comunidad en particular. Igualmente, es importante seguir fomentando entre los migrantes y sus familiares distintas formas de asociación que han mostrado sobrepasar el interés individual para fomentar la inversión en obras de beneficio social y comunitario.

#### 4. Conclusiones

Las remesas se han convertido en los últimos años en un flujo de recursos potenciales para financiar el desarrollo de los países receptores debido a su creciente volumen y a su magnitud. Un ejemplo de ellos es el caso de México que en el año 2000 recibió 7 525 millones de dólares comparado con los 24 354 millones de dólares en 2006 y represento 2.9% del PIB. Las remesas han constituido un factor de estabilización social y económica, mitigando la pobreza de

aquellos hogares destinatarios. En el caso mexicano ante la necesidad de crear empleo, el gobierno con apoyo del Programa Tres por Uno a través de una institución descentralizada puede aplicar una política de utilización de remesas dirigida a proyectos productivos que generen empleo en las zonas rurales que más remesas reciben.

En este trabajo hemos presentado tres sugerencias ante al actual contexto económico y político en referencia a las remesas como instrumentos para el desarrollo. Como primera propuesta, se sugiere un rol más activo de la banca de desarrollo en la intermediación y distribución de remesas como parte de una política pública que promueva la inversión productiva y el empleo local. Nuestra segunda propuesta se relaciona con el Programa Tres por Uno e incluye la creación de una institución que trabaje en conjunto con las asociaciones migrantes y las autoridades públicas para definir los programas y proyectos de desarrollo adecuados para las comunidades migrantes. La tercera propuesta incluye la implementación de un programa de empleo regional capaz de generar efectos multiplicadores sociales en las comunidades que formen desarrollo sostenible. Para lo anterior es necesario la creación de un organismo financiero no tradicional que se encargue de recaudar, regular y vigilar las remesas enviadas a los hogares mexicanos con el fin de institucionalizarlas para su aplicación productiva como fuente de financiamiento

El Programa Tres por Uno representa una importante iniciativa solidaria que ha generado proyectos de desarrollo en distintas entidades del país. Sin embargo, para la adecuada utilización de los recursos se requiere la coordinación y participación de los gobiernos federales, estatales, y municipales en definir los proyectos que puedan redituar el mayor beneficio a las comunidades. La creación de una institución es recomendable, dicha institución en conjunto con la asesoría técnica de universidades y centros de investigación puedan identificar los proyectos que atiendan las necesidades primarias de las comunidades y los programas de desarrollo que presenten un impacto significativo en la comunidad.

Finalmente, un Programa de Empleo Regional es nuestra propuesta que se puede incluir en los diversos proyectos de desarrollo en las comunidades migrantes. Consideramos que el empleo es un derecho esencial para cada individuo. La actual política económica de México no ha permitido generar los empleos necesarios para la población, particularmente en las comunidades rurales. El campo mexicano ha sido el sector más afectado por el neoliberalismo implementado en el país por más de dos décadas. La migración

ha representado una válvula de escape que libera una población que esta enfrentando las dificultades que representa este modelo. El empleo es la clave para traer a estas comunidades un multiplicador social a un sector de la población que se encuentra en gran desventaja. Un programa regional de empleo ofrecerá trabajo a aquel que quiera y este dispuesto a trabajar sin importar género, edad, étnia y capacitación. El programa se determinara de acuerdo a las características propias de las comunidades tomando en cuenta las condiciones de la población.

### Bibliografía

- Arroyo, Jesús, Rodolfo García Zamora, 2000, "Remesas y crecimiento económico y regional: propuestas para la formulación de políticas publicas," en Rodolfo Tuiran, coordinador, *Migración México-Estados Unidos, Presente y Futuro*, Consejo Nacional de Población, (Conapo), México.  
[www.conapo.gob.mx/m\\_encifras/principal.html](http://www.conapo.gob.mx/m_encifras/principal.html).
- Consejo Nacional de Población, 2004, *La Nueva Era de las Migración*. Distrito Federal, México: Consejo Nacional de la Población. <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/nuevaera/03a.pdf>  
[www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx)
- García Zamora, Rodolfo, 2007, "El Programa Tres por Uno de Remesas Colectivas en México, Lecciones y Desafíos." *Migraciones Internacionales*. Enero-Julio Vol. 4 Numero 001. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México. pp 165-172.
- \_\_\_ *Migración Internacional, Remesas e Impactos Regionales*
- \_\_\_ *Crisis agrícola, Tratado de Libre Comercio y Migración internacional en México.*
- \_\_\_ *Migración Internacional y Desarrollo Local: una propuesta binacional para el desarrollo regional del Sur de Zacatecas*, México.
- \_\_\_ *El Programa 3x1 y los retos de los proyectos productivos en Zacatecas.*
- Gil Vasquez, Karol, 2006, "El Paso: Immigration, Social Networks and the Secondary Labor Market among emigrants from Mexico to Missouri." Tesis de Maestría, University of Central Missouri.
- IFAD, 2007, "Sending Money Home" New York: United Nations
- Kapur, Devesh, 2004, "Remittances: The New Development Mantra". G-24 Discussion Paper Series. New York: UNCTAD.
- Kregel, J. 1996. 'Some risk and implications of financial globalization for national policy autonomy', New York: UNCTAD.

- México, Consejo Nacional de Población, 2004, *La Nueva Era de las Migración*, Distrito Federal, México: Consejo Nacional de la Población. <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/nuevaera/03a.pdf>
- INEGI, 2007, "Las Remesas Familiares en México: Inversión de los Recursos de Migrantes: resultados de las alternativas vigentes".
- Orozco, Manuel, 2003, "Rural Finance Innovation Case Study: Remittances, the Rural Sector, and Policy Options in Latin America." US Agency for International Development Agreement.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Globalization and Migration: The impact of Family Remittances in Latin America." *Latin American Politics and Society*, 44:2 pp 41-66. [http://www.basis.wisc.edu/live/rfc/cs\\_15a.pdf](http://www.basis.wisc.edu/live/rfc/cs_15a.pdf)
- World Bank, 2006, *Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington DC.
- Wray, Randall, 2007, The Employer of Last Resort Programme: Could It Work for Developing Countries?, *Economic and Labour Market Papers*. International Labour Office Geneva.