



# Diálogo Binacional sobre Migrantes Mexicanos en Estados Unidos y México

Reporte final

**Agustín Escobar Latapí**  
CIESAS

**Lindsay Lowell**  
Georgetown University

**Susan Martin**  
Georgetown University



Con el apoyo de:

**MACARTHUR**  
The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation

# Investigadores Participantes

## DIRECTORES DEL PROYECTO

**MX/ Agustín Escobar Latapí**

*Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social*

**US/ Lindsay Lowell**

*Georgetown University*

**US/ Susan Martin**

*Georgetown University*

## DINÁMICA DE LA POBLACIÓN

**MX/ Claudia Masferrer León**

*McGill University*

**MX/ Carla Pederzini Villarreal**

*Universidad Iberoamericana*

**US/ Jeffrey Passel\***

*Pew Hispanic Center*

**US/ Gretchen Livingston\***

*Pew Hispanic Center*

\* Jeffrey S. Passel y Gretchen Livingston son Demógrafo Senior e Investigadora Senior, respectivamente, en el Centro de Investigaciones Pew en Washington, D.C., y en el Centro Hispánico Pew, que es parte del primero. Este centro de investigaciones forma parte de los Pew Charitable Trusts. El Centro de Investigaciones Pew es un sitio de investigación que informa al público sobre los problemas, actitudes y tendencias que conforman los Estados Unidos y el mundo. No toma posición ante las políticas públicas. Ni esos autores ni las instituciones y centros mencionados, por lo tanto, toman posición ante las recomendaciones de política que puedan expresarse en este reporte.

**EMPLEO**

**MX/ Jesús Arroyo Alejandre**

*Universidad de Guadalajara*

**MX/ Salvador Berumen Sandoval**

*Unidad de Política Migratoria – Secretaría de Gobernación*

**US/ Philip Martin**

*University of California*

**US/ Pia Orrenius**

*Federal Reserve Bank of Dallas*

**EDUCACIÓN**

**MX/ Silvia Elena Giorguli Saucedo**

*Colegio de México*

**US/ Bryant Jensen**

*Brigham Young University*

**US/ Frank D. Bean**

*University of California*

**US/ Susan K. Brown**

*University of California*

**US/ Adam Sawyer**

*Bard College*

**MX / Víctor Zúñiga**

*Universidad de Monterrey*

**MX/ Felipe Martínez Rizo**

*Universidad Autónoma de Aguascalientes*

**SALUD**

**MX/ Nelly Salgado de Snyder**

*Instituto Nacional de Salud Pública*

**US/ Fernando Riosmena**

*University of Colorado*

**MX/ Miguel Angel González Block**

*Instituto Nacional de Salud Pública*

**US / Rebeca Wong**

*University of Texas*

**TEMOR, INSEGURIDAD Y MIGRACIÓN**

**MX/ Liliana Meza González**

*Universidad Iberoamericana*

**US/ Néstor Rodríguez**

*University of Texas*

**US/ Michael Feil**

**MIGRACIÓN, MIGRACIÓN DE RETORNO Y ACCESO A PROGRAMAS SOCIALES**

**MX/ Israel Banegas González**

*Universidad Nacional Autónoma de México*

**MX/ Graciela Teruel Belismelis**

*Universidad Iberoamericana*

**MX/ Agustín Escobar Latapí**

*Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social*

**POLÍTICA MIGRATORIA**

**US/ Susan F. Martin**

*ISIM - Georgetown University*

**US/Lindsay Lowell**

*ISIM - Georgetown University*

**MX/Agustín Escobar**

*CIESAS*

**MX/ René Zenteno**

*Colegio de la Frontera Norte*

**MX/ Rafael Fernández de Castro**

*Instituto Tecnológico Autónomo de México*



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>1. El contexto de las políticas de México y de los Estados Unidos .....</b>	<b>4</b>
1.1 La inmigración tiene ramificaciones para la economía y la sociedad de México y Estados Unidos .....	6
1.2 Las reformas de las políticas deben tomar en cuenta la posición socioeconómica de los migrantes indocumentados .....	7
1.3 Se requiere una Comisión Binacional nueva y más fuerte que preste atención efectiva a las necesidades y demandas de los ciudadanos de ambos países y para monitorear normas y procedimientos .....	8
1.4 México debe intervenir en casos de violación de acuerdos binacionales sobre repatriaciones .....	9
1.5 México necesita incorporar de manera activa a jóvenes mexicanos y mexicano-estadounidenses que llegan a México .....	10
1.6 Los migrantes retornados a México necesitan vías más sencillas y expeditas de acceso a los documentos de identidad y a los servicios y programas sociales .....	11
1.7 Los inmigrantes mexicanos a los Estados Unidos necesitan tener acceso a servicios básicos .....	12
1.8 En Estados Unidos, la aplicación de la ley migratoria en el lugar de trabajo todavía requiere una mejoría sustancial .....	12
1.9 La migración de México a Estados Unidos, tal como se presenta hacia 2010 - 12, no es un fenómeno que materialice sus potenciales aportaciones a los migrantes ni a los países .....	13
1.10 La cooperación binacional en el espíritu de TLCAN debería regir las relaciones sobre migración de los dos países .....	14
<b>2. Cambio demográfico y migración .....</b>	<b>15</b>
2.1 La migración mexicana ha disminuido notablemente en los últimos años .....	15
2.2 México: el crecimiento real de la población continúa bajando pero la fecundidad no está disminuyendo tan rápido como se esperaba, lo que dificulta cualquier	

predicción acerca de la futura migración .....	17
2.3 Factores económicos y demográficos en ambos países, pero especialmente en Estados Unidos, podrían llevar a un aumento renovado en los flujos .....	18
2.4 El flujo migratorio de retorno no ha aumentado. Lo que ha cambiado es que los retornados permanecen en México .....	21
2.5 Los migrantes retornados de México no “vuelven a casa” a su pueblo de nacimiento: buscan oportunidades en otras partes .....	22
2.6 Las tendencias de la población en México pueden contribuir a reducir aún más la emigración, pero los factores económicos y políticos desempeñarán un papel importante .....	22
<b>3. Trabajo y empleo .....</b>	<b>23</b>
3.1 Los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos se han visto afectados negativamente por la crisis económica reciente .....	23
3.2 Es difícil proyectar patrones futuros en los empleos de bajos salarios típicos de inmigrantes mexicanos .....	23
3.3 Los mexicanos en la fuerza laboral de Estados Unidos muestran niveles educativos más altos en comparación con los que están en México, pero más bajos en comparación con los trabajadores estadounidenses .....	24
3.4 El panorama del empleo y la vivienda para los retornados mexicanos presenta claroscuros .....	24
3.5 Las medidas estadounidenses de aplicación de la ley en el ámbito nacional, estatal y local son contraproducentes .....	26
3.6 Los programas de trabajadores temporales han contribuido a mejorar el manejo de los flujos, pero su futuro es incierto y la cooperación bilateral es necesaria. Los programas sociales mexicanos, en particular, pueden ayudar a manejar los flujos temporales .....	27
<b>4. Educación .....</b>	<b>21</b>
4.1 La matrícula de niños mexicanos ha crecido pero las pruebas internacionales demandan mejoras .....	29
4.2 La emigración es adversa al desempeño educativo. Pero las remesas compensan el problema .....	31
4.3 El número creciente de migrantes retornados enfrenta desafíos .....	31
4.4 En Estados Unidos la segunda generación de originarios de México muestra	

mejores resultados en comparación con los de la generación migrante, pero luego el progreso se detiene .....	35
4.5 Profundización en el compromiso de las instituciones binacionales para entender y mejorar el bienestar de los hijos de inmigrantes en los dos países .....	37
4.6 En ambos países conviene establecer concursos para financiar investigación en esta área .....	37
4.7 Mejoría de la calidad del aprendizaje en las escuelas rurales mexicanas .....	37
4.8 Evaluación y fortalecimiento de los programas federales actuales diseñados para mejorar el bienestar educativo en comunidades expulsoras de migrantes .....	38
4.9 Se requiere un diagnóstico detallado y acciones claras para reducir los obstáculos para la incorporación de los migrantes retornados a la escuela .....	38
4.10 Integración de las necesidades educativas de los estudiantes inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos en los sistemas de rendición de cuentas y evaluación ligados con la revalidación del Acta de Educación Primaria y Secundaria (ESEA) de los Estados Unidos .....	38
4.11 Incremento de la inversión en actividades de investigación e innovación que aborden las necesidades educativas de los estudiantes mexicano-americanos .....	39
4.12 En Estados Unidos: aprobar legislación que mejore las tasas de terminación de los ciclos de preparatoria y licenciatura entre los estudiantes de origen mexicano y de otros grupos subrepresentados .....	40
<b>5. Salud y atención médica .....</b>	<b>41</b>
5.1 Los migrantes México-Estados Unidos parecen gozar de selectividad positiva en términos de su salud al momento de partir .....	41
5.2 Los migrantes se encuentran en situación de gran vulnerabilidad durante la travesía .....	41
5.3 La salud de los migrantes se deteriora durante su periodo de adaptación en Estados Unidos .....	42
5.4 La salud de los migrantes a su retorno en general es mala .....	43
5.5 El acceso a los servicios de salud para migrantes de ambos lados de la frontera se halla limitado por impedimentos legales y prácticos .....	44
5.6 Se requiere un enfoque binacional que tome en cuenta las condiciones sociales y laborales de los migrantes con el fin de elaborar y operar mecanismos adecuados de atención médica .....	47

<b>6. Temor, inseguridad y migración .....</b>	<b>48</b>
6.1 Una combinación de deportaciones, temor y un acceso cada vez más difícil a las instituciones ha segregado a los inmigrantes indocumentados y, en menor grado, a los documentados en los Estados Unidos .....	48
6.2 En el territorio mexicano en general, la violencia parece frenar la emigración .....	49
6.3 A lo largo de la frontera, por el contrario, la población abandona las áreas más violentas .....	50
6.4 Las deportaciones afectan negativamente a los niños .....	51
6.5 Ni los Estados Unidos ni el gobierno mexicano están protegiendo los derechos ni la seguridad de los migrantes deportados a México .....	52
6.6 Las facilidades para la reintegración de los retornados promoverían su seguridad personal y mejorarían su situación socioeconómica .....	52
<b>7. Migración, migración de retorno y acceso a los programas sociales en México .....</b>	<b>53</b>
7.1 En las regiones pobres mexicanas, la combinación de migración y programas sociales mejora de hecho la posición socioeconómica de las unidades domésticas	53
7.2 En estas regiones las unidades domésticas migrantes cuentan con casi tanta cobertura de los programas sociales como las otras, pero a nivel nacional tal vez no sea así .....	54
7.3 La afiliación a los programas sociales más importantes de México se halla ligada a la movilidad a Estados Unidos y al retorno .....	55
7.4 Nuestro análisis etnográfico muestra las diferentes formas en que el acceso a estos programas y servicios básicos se dificulta para los migrantes retornados .....	57
7.5 Las autoridades locales no deberían aplicar, pero a veces lo hacen, criterios discrecionales al otorgar copias de documentos .....	57
7.6 Recomendaciones para mejorar las condiciones de los migrantes retornados .....	57
<b>NOTAS .....</b>	<b>58</b>

## INTRODUCCIÓN

El campo de los estudios de migración es relativamente paradójico. Por una parte, hay varias teorías que se complementan y así es posible dar cuenta de los hechos. Pero por otra, de vez en cuando se producen sorpresas. Si bien la experiencia mejora el *know-how* del experto, en ocasiones los fenómenos dan un vuelco inesperado, como en el caso de la migración México-Estados Unidos y Estados Unidos-México en la primera década del siglo XXI. Aunque, en retrospectiva, los cambios son comprensibles, la verdad es que los expertos no los previeron. Dichos cambios han abierto oportunidades que podrían traducirse en una política que finalmente regule el flujo migratorio y mejore las condiciones de las poblaciones migrantes en ambos países.

Este informe examina la amplia y diversa población resultante de la migración, tanto en Estados Unidos como en México. En los últimos sesenta años, la mayoría de los estudios de la migración entre los dos países han tendido a centrarse en la migración México-Estados Unidos, y el grueso de la investigación sobre políticas ha destacado el papel de la legislación estadounidense, las prácticas políticas y administrativas en lo concerniente a los flujos y alcances de la migración. Durante varias décadas, la principal contribución mexicana al flujo migratorio y a las poblaciones resultantes de ésta se consideró como una omisión intencional: la “política de no tener una política”<sup>ii</sup>. Dicha política por omisión tenía como contraparte una política de apariencias en Estados Unidos: hacer parecer que se buscaba detener el flujo de trabajadores indocumentados sin proponérselo realmente. La época en que la política por omisión y la política de apariencias fueron funcionales ha acabado. Este informe propone una política activa e incluyente por parte de ambos gobiernos.

Los cambios de la década han propiciado que ampliemos la perspectiva en dos sentidos. Primero, se incorpora el análisis de los migrantes mexicanos retornados a México y sus hijos (binacionales) nacidos en Estados Unidos. Y este análisis de la migración de retorno nos lleva a un análisis de las políticas mexicanas y su éxito o no en la reintegración de estos mexicanos.

Al ampliar así la perspectiva, se observa cómo ambos países envían y reciben migrantes; que existen amplios sectores de la población en ambos países que se ven afectados por los flujos migratorios; y que los dos gobiernos son responsables del acceso de estos grupos a los bienes sociales a los que tienen derecho. Esto magnifica la complejidad del análisis. Para abordarla, invitamos a 28 expertos de ambos países. Además de sus conocimientos de migración, cada uno se ha especializado en un área particular y la

mayoría ha trabajado con su contraparte del otro país para hacer una evaluación lo más precisa y actual posible. Se examinaron los siguientes temas: dinámica demográfica, trabajo, educación, salud, seguridad personal y acceso de los migrantes retornados a los programas sociales en México. Cuando así lo permiten las fuentes, nos centramos no sólo en los migrantes sino también en sus hijos, sus familias y, en ocasiones, sus comunidades.

Una visión binacional no implica, desde luego, un análisis simétrico en todos los aspectos. Estados Unidos ha recibido un número de inmigrantes muchas veces más elevado que el número que ha recibido México. En el caso de Estados Unidos, analizamos la integración de personas nacidas en el extranjero y de sus hijos, mientras que en el caso de México subrayamos la integración de ciudadanos mexicanos y la de sus hijos, que en teoría también son mexicanos. Los programas sociales y los servicios, de un país al otro, son muy diferentes y, por si fuera poco, los derechos de los inmigrantes a ellos varían asimismo debido a cambios en la legislación y la política federales, estatales y locales. El gobierno mexicano ha descentralizado poco a poco prácticamente todos los servicios a partir 1986: varios programas federales novedosos han ampliado su cobertura; y en los Estados Unidos miles de nuevas leyes y medidas administrativas han sido aprobadas por los gobiernos estatales y locales con el objetivo explícito de cambiar el acceso de los inmigrantes a los servicios.

En la última década dos acontecimientos han definido el contexto de la migración México-Estados Unidos: la peor crisis económica de Estados Unidos en setenta años (igualmente significativa en México) y un nivel de control migratorio sin precedentes. En los mismos flujos se manifiestan dos cambios importantes: niveles mucho más bajos de movimiento México-Estados Unidos –lo que redundó en un saldo migratorio neto cercano a cero- y un gran contingente de migrantes de retorno localizado en México. La interacción entre contexto y flujos podría ser discutible, pero esperamos tener un panorama más claro una vez que los puestos de trabajo en Estados Unidos vuelvan a ser abundantes. Este diálogo se organizó para explicar cómo los cambios en los flujos y en las políticas reconfiguraron a las poblaciones de migrantes en ambos países, y a su vez, entonces, cómo los gobiernos han reaccionado ante estos cambios.

El estudio se benefició enormemente de la publicación simultánea de censos y estadísticas afines en Estados Unidos y México. Pudimos estimar los cambios referidos de 2000 a 2010 en ambos países, aunque cada tema fue asimismo abordado desde el punto de vista de otras encuestas existentes, así como de las estadísticas oficiales y la investigación de campo y la bibliografía más reciente. Este informe resume algunos de nuestros principales hallazgos. En otoño de 2013 verá la luz un libro con los capítulos detallados que produjo cada equipo temático de investigación<sup>iii</sup>.

Si bien el estudio descansa en una aproximación amplia y compleja a la migración, no tratamos de hacer una reseña exhaustiva. Nuestro principal interés son los grupos migrantes vulnerables. Este acento excluye un análisis detallado de muchos grupos importantes: mexicanos con doctorado o maestría, que se concentran en número desproporcionado en Estados Unidos; mexicanos acomodados que se han ido a vivir allá debido a la creciente inseguridad en México; o los más de cien mil estadounidenses no hispanos que viven jubilados en México. El análisis excluye también al grupo inmigrante más vulnerable en México: los centroamericanos documentados e indocumentados que viven en México o intentan cruzar el país camino al Norte.

Este estudio es resultado de un diálogo financiado por la Fundación MacArthur y nuestras respectivas instituciones de adscripción.

## **1. El contexto de las políticas de México y de los Estados Unidos**

En México y los Estados Unidos, la relevancia pública y la presencia política de los migrantes han sufrido cambios drásticos en los últimos 12 años. Los dos gobiernos se comprometieron de manera activa en la búsqueda de nuevas políticas para encarar sus intereses comunes en la migración México-Estados Unidos, pero la situación dio un vuelco a partir de 2001. En el Congreso estadounidense se formuló pero no se aprobó una reforma amplia en 2006 ni en 2007; aunque México sí aprobó nueva legislación sobre migración dentro de su esfera de competencia en 2011. Pero mientras la esperanza despertada por las políticas de inicios de la década se fue desvaneciendo, el gobierno federal de Estados Unidos reforzó la vigilancia de la frontera y del resto del territorio, al mismo tiempo que los funcionarios estatales y locales se convirtieron en participantes activos de la política migratoria. Entre tanto, la migración mexicana ha bajado significativamente y la migración de retorno plantea nuevos desafíos al gobierno mexicano. La migración México-Estados Unidos ha madurado hasta volverse un fenómeno más complejo.

Una vez que las pláticas mexicano-estadounidenses se suspendieron con los ataques a las torres gemelas, el presidente mexicano hizo numerosos intentos infructuosos por reiniciar el diálogo y presionar al Congreso de Estados Unidos a llevar a cabo la reforma migratoria. Todos los migrantes, documentados e indocumentados, eran vistos positivamente. La insistencia del Presidente Fox en la migración desvió la atención de otros temas importantes para la participación de México en la prosperidad norteamericana. Para marzo de 2002, el gobierno mexicano había aceptado una serie de peticiones de Estados Unidos que desataron cambios significativos en las políticas financieras y fronterizas mexicanas. Estas concesiones fueron hechas con la esperanza de que el gobierno estadounidense siguiera adelante con la reforma migratoria. La migración “descarriló” la relación Estados Unidos-México, aunque también ocurrió que el gobierno de Estados Unidos no acogió de buen grado otras iniciativas mexicanas en otros sectores de la agenda bilateral. El punto central de las relaciones México-Estados Unidos pasó a temas de seguridad, drogas, el tráfico de armas y la economía. Esto sucedió a pesar de un número sin precedentes de deportaciones, y la consiguiente separación de cientos de miles de familias, así como la imposibilidad de muchos potenciales migrantes de cruzar la frontera. El gobierno de Peña Nieto ha mandado la señal de que también busca centrar su agenda en la economía. Esto significa que el gobierno mexicano actual se muestra mucho más renuente a participar en la discusión estadounidense sobre reforma migratoria, aunque es probable que haya un involucramiento diplomático de corte tradicional.

La atención a la reforma migratoria también ha tenido altibajos en Estados Unidos. Durante la administración de Bush, el Congreso debatió una y otra vez acerca de las reformas que lidiarían con los problemas de las políticas migratorias estadounidenses, pero apenas se avanzó. Tras la crisis económica que dio inicio en 2008, la reforma migratoria se desvaneció de la agenda legislativa. En 2011 la administración Obama usó sus poderes ejecutivos para reconfigurar las políticas de aprehensión y expulsión de migrantes, que alcanzaron niveles sin precedentes. Asimismo, el Presidente Obama tomó medidas en el verano de 2012 para otorgar permisos de trabajo y aplazar cualquier acción encaminada a la deportación de jóvenes indocumentados que se habían criado en Estados Unidos.

Desde las elecciones de 2012, las posibilidades de una reforma migratoria en Estados Unidos han mejorado, aunque no es seguro que las profundas divisiones en el Congreso hagan posible tomar decisiones pronto.

Parece existir un consenso muy amplio en cuanto al perfil de la reforma migratoria: aplicación estricta de la ley contra la migración no autorizada, medidas para insertar la gran población de trabajadores indocumentados que ya están en el país, y nuevas políticas de admisión que faculten al sistema de inmigración a responder a futuras demandas de trabajadores. Abundan, empero, las diferencias cuando la discusión vira a los detalles: el momento oportuno del cambio, el peso relativo dado a la aplicación de la ley en la frontera y en el sitio de trabajo; cómo idear un programa para legalizar a quienes se encuentran actualmente en el país sin una posición legal; la necesidad y la naturaleza de nuevos programas de admisión para llenar trabajos que ocupan en la actualidad los trabajadores indocumentados y qué tipos de reformas hacer en el sistema de admisión legal permanente.

Tanto para México como para Estados Unidos, la política de atención a la situación de los migrantes tiene que ser más sistemática y sostenida, y debería extenderse más allá del acento en la reforma de la política de admisión y residencia para plantear temas como el trabajo, la educación, la salud, la seguridad personal y otros.

El diálogo binacional respalda una reforma migratoria en Estados Unidos que no sólo aborde el *statu quo* –millones de extranjeros indocumentados, millones de trabajos ocupados por individuos inelegibles, millones atorados en trámites burocráticos- sino que además garantice que las condiciones que crearon esta situación van a ser corregidas. Desgraciadamente, la insuficiencia de las políticas migratorias en los dos países se ve reflejada en el hecho de que las condiciones presentes dificultan la integración de los inmigrantes e impiden su contribución sustantiva a las dos sociedades. Este informe

detalla estos problemas y recomienda que, conjuntamente con la reforma migratoria, se aborden con base en una plataforma binacional.

### **1.1 La inmigración tiene ramificaciones para la economía y la sociedad de México y Estados Unidos**

Por diferentes razones de raigambre histórica, la migración México-Estados Unidos está formada en su mayoría por individuos con bajos niveles educativos. Aunque puedan ser más emprendedores que el promedio, muchos migrantes se están convirtiendo en una “subclase” tanto en Estados Unidos como en México. A medida que se eleva la escolaridad en uno y otro país, quienes tienen bajos niveles educativos están en desventaja para competir por puestos de trabajo mejor remunerados. Por si fuera poco, los trabajadores indocumentados y sus familias se ven cada vez más constreñidos a vivir clandestinamente, y no tienen acceso a los servicios y a la protección destinada a los trabajadores pobres. La legislación estadounidense sobre inmigración, bienestar y terrorismo de 1996 y 1997 y su exclusión de la reciente Acta de Salud, sumadas a miles de iniciativas estatales y locales, han ampliado la brecha entre ellos y otros grupos inmigrantes. Esta brecha es mucho más profunda en Estados Unidos, pero comienza a notarse también en México. En ciertas regiones y grupos sociales, las familias siguen invirtiendo en migración de mano de obra poco calificada más que en educación o desarrollo local, y esto augura un mal futuro para ellos y para el futuro a largo plazo de las economías de México y de Estados Unidos.

Hay numerosas políticas que prestan atención deficiente a los migrantes y sus familias, tanto en un país como en el otro. Si las políticas no les permiten ganarse la vida de manera adecuada, van a quedar rezagados y a necesitar que los programas y servicios sociales les presten atención de emergencia. La reforma migratoria en Estados Unidos podría beneficiar a estos migrantes y mejorar su futuro y el de sus hijos. Pero la distancia socioeconómica entre ellos y otros grupos sociales e inmigrantes no disminuirá al menos que se replanteen drásticamente las políticas. Aquí conviene destacar que el trabajo, la educación, la salud, la seguridad personal y el acceso a los beneficios de los programas son áreas clave para el desarrollo humano de los migrantes mexicanos, tanto en Estados Unidos como en México. Esto da un nuevo sentido a la noción de “responsabilidad compartida” de ambos gobiernos ante los migrantes, e implica un cierto número de acciones positivas, independientemente de la reforma migratoria.

En el pasado, los dos gobiernos acordaron gestionar el tema bilateral desde una plataforma común, pero ese esfuerzo enfrentó problemas y finalmente fue abandonado. A finales de los setenta, las administraciones de Carter y de López Portillo idearon un

mecanismo para atender las diversas e intensas interacciones, incluida la migración y los grupos inmigrantes, cuando eran mucho más pequeños. Llamado entonces Mecanismo Consultivo, consistía en tres grupos de trabajo bilaterales: político, social y económico, con un cierto número de subgrupos. El mecanismo fue reforzado en 1979 y fue reorganizado en 1981 como una agencia a nivel de gabinete, que supervisaba los asuntos que exigían especial atención.

La Comisión Binacional se reunía una o dos veces por año. Su grupo de trabajo sobre migración y asuntos consulares fue muy activo, y en 1996 produjo el primer Memorandum de Entendimiento (ME) sobre protección consular de los ciudadanos mexicanos y estadounidenses. Este Memorandum definía las reglas y procedimientos para la repatriación segura de los ciudadanos de cada país. Incluía un cierto número de acuerdos sobre procedimientos para la persecución efectiva del tráfico humano y crímenes contra los migrantes. En su momento, este Memorandum fue concebido como un significativo paso adelante en la atención a los migrantes de cada país, y otros llegaron a pensar, ilusamente, que podría tratarse de una puerta que conduciría una relación migratoria especial bilateral.

Durante las administraciones de Bush y de Fox, la Comisión Binacional cambió de fines y se especializó en asuntos fronterizos y de seguridad, consecuencia desastrosa de los sucesos de 9/11 y de los llamados acuerdos de Monterrey, donde México se comprometió a un conjunto de acciones de supervisión financiera y de otros tipos. En consecuencia los asuntos consulares, sociales y migratorios recibieron una atención menos sistemática de los dos gobiernos. Una consecuencia de esta ausencia de puntos de encuentro es que hoy una gran parte de los acuerdos administrativos de la última década del siglo XX ya no operan o no cuentan con un mecanismo de seguimiento.

## **1.2 Las reformas de las políticas deben tomar en cuenta la posición socioeconómica de los migrantes indocumentados**

La población de origen mexicano en Estados Unidos y la población de México resultante de la migración de retorno están a su vez compuestas por diversos grupos, como se observa en detalle en cada sección de este informe. Cada grupo plantea desafíos políticos específicos y los marcos de política deberían reconocer sus diversas situaciones socioeconómicas.

Los migrantes entrados en años que regresan a retirarse a México requieren buenos servicios médicos y les sería de gran ayuda contar con pensiones no contributivas – las que se otorgan a las personas mayores sin necesidad de haber ahorrado para el retiro - así

como de la totalización de pensiones: este esquema hace posible que se sumen los años y los montos de las contribuciones de los migrantes a los sistemas de retiro de varios países, para así lograr una jubilación oportuna y digna. De igual manera, podrían beneficiarse de la portabilidad de mecanismos de seguridad en salud (particularmente Medicare) para aquellos que han obtenido el derecho a estos servicios mientras residieron en Estados Unidos. Los hijos de migrantes mexicanos que regresan a México necesitan tener acceso a la escuela, pero podrían contribuir mucho más a los dos países si recibieran educación bilingüe. Algo similar ocurre con los jóvenes que serían “*DREAMers*” (los que fueron llevados a los Estados Unidos durante su infancia y que crecieron en esa sociedad, pero que no contaban con residencia legal en ese país) en Estados Unidos pero cuyos padres los traen de regreso a México. El país está obligado a hacer frente a un gran número de retornados, algunos de los cuales vuelven por su voluntad, pero otros han sido deportados. En algunos casos, retornan con capital humano y financiero, mientras que en otros requieren una buena dosis de asistencia para reintegrarse.

La población de origen mexicano en los Estados Unidos también es diversa aunque el grueso tiende a ajustarse al perfil de trabajador pobre, empleado pero en puestos que pagan salarios muy bajos y ofrecen escasas prestaciones. Si la vía a la residencia creada por una reforma migratoria en los Estados Unidos es demasiado difícil de transitar para los trabajadores de bajos salarios, un número significativo de trabajadores indocumentados mexicanos no podrá beneficiarse de la nueva legislación. Por añadidura, si se les niega el acceso a los servicios de salud, continuarán estando en gran desventaja en comparación con otros trabajadores que conforman la fuerza de trabajo estadounidense.

### **1.3 Se requiere una Comisión Binacional nueva y más fuerte que preste atención efectiva a las necesidades y demandas de los ciudadanos de ambos países y para monitorear normas y procedimientos**

Tras algunos éxitos iniciales en los años 1980 y 1990, la Comisión Binacional Estados Unidos-México primero cesó de atender las necesidades de los migrantes con el fin de abordar asuntos fronterizos y de seguridad y, posteriormente, dejó de funcionar. Sin embargo, en la actualidad la población mexicana retornada y la población mexicana y de origen mexicano en Estados Unidos es mucho más grande – y las necesidades mayores y más complejas - que hace 30 años, cuando el mecanismo gozaba de buena reputación en los dos gobiernos. Hoy, con mayores necesidades y asuntos bilaterales que atender, no opera. El diseño e implementación de un mecanismo bilateral que monitoree el desempeño de los servicios de cada país para los ciudadanos respectivos, en el contexto de los marcos de políticas aplicables en cada país, es más necesario que nunca. Es posible

que el mecanismo que operó en el pasado tuviera problemas, pero eso no significa que las necesidades desaparezcan sin una Comisión Binacional.

El contexto en que se juegan las políticas de ambos países es bastante más complejo hoy en día que en los años setenta o incluso que hace diez años. Los acuerdos logrados en el pasado, tales como el documento de transferencia escolar, los numerosos memoranda de entendimiento (ME o MoU) locales sobre repatriación, acuerdos de coordinación bilateral para el procesamiento de coyotes, polleros y otros, funcionan deficientemente en la actualidad debido a cambios importantes en el equilibrio federal-estatal-local en ambos países. Casos que involucran derecho familiar, pensiones y muchos nuevos requisitos necesarios para garantizar el acceso a la escuela y a la educación superior, o a servicios médicos de emergencia o regulares, funcionan con escasa o nula supervisión bilateral.

En otras palabras, aunque los flujos de personas que migran sean hoy menores, el tema migratorio es crucial para decenas de millones de personas de ambas nacionalidades en ambos países. Para atender las necesidades de esas personas se requiere un nuevo mecanismo de consulta binacional que incluya a los funcionarios de las dependencias gubernamentales que atienden el fenómeno en sentido estricto y a las poblaciones afectadas por él. En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores, de Gobernación, Salud, Educación, Hacienda (en especial Aduanas) y, por lo menos en ciertos casos, Presidencia y la Procuraduría. Para asegurar que las grandes secretarías descentralizadas, como Salud y Educación, efectivamente se coordinan para poner en obra mecanismos de atención adecuados, también se requiere trabajar con la CONAGO. En Estados Unidos, deben participar en este mecanismo los departamentos de *Homeland Security*, Estado, Justicia, *Health and Human Services*, etc. De manera similar, convendrá que el gobierno de Estados Unidos mantenga una presencia estatal en el mecanismo.

El mecanismo posiblemente deba ser presidido por Relaciones Exteriores y Estado, o en todo caso esos dos más Gobernación y Homeland Security. Es oportuno crearlo pronto para dar seguimiento a todos los procesos personales a que podría dar lugar la reforma a la inmigración en Estados Unidos si ocurre, y para contar con un mecanismo bilateral que pueda regular los flujos futuros de población.

#### **1.4 México debe intervenir en casos de violación de acuerdos binacionales sobre repatriaciones**

En 2005, México usó la Comisión Binacional para atender violaciones de las normas acordadas en memoranda de entendimiento en el ámbito federal y estatal. Este mecanismo no respondió de manera adecuada. Pero en lugar de buscar un nuevo y más

adecuado diálogo institucional y monitorear el mecanismo, el gobierno mexicano básicamente mantuvo silencio en casos de abusos y violaciones y también en casos de deportaciones, repatriaciones, separación familiar o la entrega de menores con doble nacionalidad a la custodia de los servicios sociales aun cuando su familia en México estaba dispuesta a recibirlos. Primero, muchos miles de violaciones de los derechos humanos de mexicanos en los Estados Unidos han pasado desapercibidos, a pesar de los esfuerzos de los servicios consulares y de los servicios de inmigración sempiternamente escasos de personal en México. Segundo, la huida de familias mexicanas de clase media y alta amenaza muchos aspectos de la vida económica, social y política de las regiones abandonadas así. De modo similar, pero en número mucho menor, los estadounidenses en México están expuestos al sistema de justicia mexicano y descubren que a menudo se violan sus derechos. Recomendamos que una nueva y más poderosa Comisión Binacional atienda este asunto de manera más efectiva. Si bien la representación consular, los acuerdos consulares y los memoranda de entendimiento ya han establecido códigos y procedimientos, no existen agencias administrativas responsables de hacerlos cumplir (por supuesto, el gobierno mexicano debería también tomar medidas para detener las violaciones a los derechos humanos de ciudadanos de otros países que tratan de viajar a México o de cruzar por el país).

### **1.5 México necesita incorporar de manera activa a jóvenes mexicanos y mexicano-estadounidenses que llegan a México**

Cientos de miles de jóvenes mexicanos y mexicano-estadounidenses han llegado a México en fecha reciente. Son mexicanos por nacimiento o por paternidad, y por tanto cuentan con todos los derechos inherentes a ello, pero muchos son asimismo ciudadanos estadounidenses (véase capítulo sobre Población). Estos jóvenes pueden contribuir de manera significativa al desarrollo de México y a una economía binacional que se beneficie de las ventajas comparativas de cada país. Una población numerosa, calificada, con doble nacionalidad, que tiene confianza en los dos gobiernos sería una baza importante para el avance de los dos países. Pero hoy, el principal sentimiento que estos jóvenes transmiten es una gran desilusión, mayoritariamente generada por el sistema educativo mexicano. Recomendamos al gobierno mexicano que eche a andar con premura programas que agilicen su registro escolar y presten especial atención a sus necesidades para que puedan adaptarse bien al país. Las universidades públicas nacionales y estatales de México deberían desarrollar programas específicos que faciliten su incorporación a la educación superior mexicana.

La antigua cartilla escolar binacional o documento de transferencia, diseñada para permitir una movilidad más flexible a los estudiantes de un sistema escolar a otro, rara vez se usa hoy en día y, peor aún, a menudo no es reconocida por la escuela receptora. Independientemente de su nacionalidad única o dual, estos jóvenes deberían tener acceso a sistemas educativos públicos, y sin embargo existen varios obstáculos. Un comité de educación podría, como parte de las tareas de esta Comisión Binacional, diagnosticar los obstáculos, recomendar acciones y monitorear procedimientos para facilitar la movilidad escolar transfronteriza.

### **1.6 Los migrantes retornados a México necesitan vías más sencillas y expeditas de acceso a los documentos de identidad y a los servicios y programas sociales**

Nuestras evidencias en lo tocante a la afiliación a los servicios y programas sociales de los migrantes retornados muestran que las unidades domésticas con migrantes o migrantes retornados están afiliados a programas y servicios sociales en un grado similar a las unidades domésticas no migrantes, aunque una fuente muestra tasas de registro significativamente más bajas al Seguro Popular entre los migrantes. No obstante, también muestra que han de superar obstáculos muy serios para hacerlo. Nos unimos a las recomendaciones hechas por otros expertos y por el CONEVAL: agilizar y simplificar el acceso a los programas y servicios sociales es prioritario. Añadimos a esta recomendación que esta simplificación necesita tomar en cuenta las necesidades específicas de los migrantes, facilitando el acceso a los documentos y otros requisitos cuando los migrantes retornan y abriendo procedimientos de admisión que permitan a los migrantes y a otros solicitar estos programas y servicios cuando los requieran y no sólo durante los periodos fijos de afiliación.

El sistema mexicano de identidad es disfuncional. Exige un número creciente de documentos y afidávits para demostrar la identidad de alguien, cuesta sumas que no son fáciles de conseguir para la gente de escasos recursos, tarda mucho y es un obstáculo para gozar de derechos y servicios. Los certificados escolares o de nacimiento extranjeros han de ser apostillados por una embajada mexicana; los certificados de nacimiento son válidos únicamente por periodos cortos, y de este modo las familias se ven obligadas a repetir los trámites para conseguir nuevos certificados; y casi nadie sabe cómo conseguir copias de actas de nacimiento consulares. Los migrantes de retorno deben sortear muchos obstáculos para obtener documentos adecuados y actualizados. Más aún, el sistema debe ser reformado por el bien de todos.

### **1.7 Los inmigrantes mexicanos a los Estados Unidos necesitan tener acceso a servicios básicos**

Varias reformas aprobadas en Estados Unidos han obstaculizado que inmigrantes documentados e indocumentados por igual obtengan acceso a servicios y prestaciones; su tasa de registro en las áreas de servicios ha descendido. La incorporación social de los inmigrantes de bajos salarios, la mayoría de los cuales se encuentra trabajando, depende de estas prestaciones. Si bien es entendible la lógica de las iniciativas actuales en los Estados Unidos de proponer una moratoria en el acceso a los servicios entre el momento de solicitud de residencia legal y la obtención de ésta, le recordamos al Congreso de Estados Unidos que considere que la integración exitosa depende del acceso a estos programas y servicios. Esto es de particular relevancia en el caso de niños mexicanos por nacimiento u origen.

Por supuesto, el acceso depende de la posesión de documentos. En Estados Unidos, las leyes federales y estatales han vuelto más estrictos los requisitos para obtener una licencia de conductor y otros documentos oficiales. Cualquier cambio en la legislación sobre inmigración debería proveer documentos de identidad para inmigrantes recientes o regularizados, que les permitan tener acceso a servicios básicos y actividades, incluyendo la posibilidad de conducir y estar asegurados, derechos que perdieron durante la década pasada.

Es de esperar que una reforma migratoria significativa abra las puertas institucionales a un buen número de inmigrantes que ahora no están legalizados, pero ni la reforma ni sus resultados pueden darse por sentados. Y, dado el número elevado de reglamentos y legislación locales que hoy en día regulan el acceso por parte de los inmigrantes o de personas con perfil de inmigrantes potenciales, el cambio puede llevar tiempo. El caso de los servicios de salud es paradigmático. La afiliación ha caído no sólo entre los inmigrantes indocumentados sino entre los mexicanos en general. Los gastos de salud catastróficamente elevados podrían mantener a los inmigrantes más pobres y a sus hijos atrapados en una subclase marginada a menos que, junto con la reforma migratoria, el acceso a la salud esté abierto a los recién legalizados.

### **1.8 En Estados Unidos, la aplicación de la ley migratoria en el lugar de trabajo todavía requiere una mejoría sustancial**

Los flujos México-Estados Unidos están correlacionados, sobre todo, con la demanda laboral estadounidense. El cambio de política más importante que podría redundar en una

caída a largo plazo de la inmigración indocumentada a ese país debiera consistir en una aplicación general de la ley de inmigración en el lugar de trabajo.

Sin embargo, el momento de apretar las tuercas en la aplicación de la ley es delicado. Se ha de introducir el acceso a la legalización antes de excluir a los trabajadores de sus puestos. Pero la era de empleo fácil de trabajadores indocumentados, sin sanciones legales, tiene que llegar a su fin, si se quiere asegurar que la población indocumentada no vuelva a crecer y que patronos transgresores no gocen de una ventaja injusta. De nuevo, la cooperación México-Estados Unidos en una Comisión Binacional para aquilatar el progreso en el cumplimiento de la ley en el lugar de trabajo podría llevar a otras formas de cooperación en la regulación de los flujos para evitar el crecimiento de una nueva población indocumentada.

### **1.9 La migración de México a Estados Unidos, tal como se presenta hacia 2010 - 12, no es un fenómeno que materialice sus potenciales aportaciones a los migrantes ni a los países**

Cada sección hace un análisis de la situación de los migrantes en Estados Unidos y en México alrededor del año 2010. Una perspectiva común en México ha sostenido que sin la migración internacional indocumentada de trabajadores poco calificados a Estados Unidos, México perdería una industria tan provechosa como el turismo; sufriría mucho mayor pobreza y tensiones sociales y los hogares – especialmente los rurales – serían mucho más pobres. Por otra parte, las remesas y otros recursos de la migración, se piensa, financian el acceso a la salud, a la alimentación y a la educación. En parte porque los cambios en la década pasada impactaron a los migrantes negativamente, y en parte porque el pensamiento sobre este flujo migratorio ha cambiado, hoy la perspectiva que ofrece este diálogo es menos positiva.

En Estados Unidos el deslizamiento hacia percepciones negativas de la inmigración en general, y de la mexicana en particular, ya tiene décadas. Este cambio de percepción ha motivado grandes cantidades de ordenanzas y leyes estatales y condales que, en su mayoría, limitan los derechos de los migrantes. En ambos países, entonces, las características actuales del flujo se juzgan negativamente, aunque los análisis puedan diferir de dichas percepciones. La migración de trabajadores es en sustancia positiva para las economías y para ellos mismos. Pero los flujos hacia el Norte y hacia el Sur entre los dos países distan mucho de lograr su potencial tanto para los migrantes como para los países.

### **1.10 La cooperación binacional en el espíritu de TLCAN debería regir las relaciones sobre migración de los dos países**

Más que nunca, la cooperación inteligente y bien definida entre México y Estados Unidos podría volver la región de América del Norte mucho más competitiva en la economía global. Los dos mercados de trabajo se complementan: México se ha vuelto una importante potencia manufacturera de exportación y el futuro de la integración de los servicios es promisorio. Esto, aunado al propio empuje de México a favor del desarrollo, es la clave para reducir la emigración mexicana y convertirla en una fuente de fortaleza norteamericana. México ya ofrece a sus ciudadanos servicios sociales y bienes públicos más amplios y de mejor calidad, si bien la violencia es un problema serio. Los trabajadores mexicanos tienen más razones para quedarse en su casa, pero hay que crear puestos de trabajo a un ritmo más rápido. La fuerza de trabajo mexicana mejor educada puede contribuir a ayudar a Norteamérica a recuperar su posición como superpotencia exportadora. Pero esta visión exige un compromiso político serio en los dos países, así como una plataforma binacional para diagnosticar y promover acciones para hacer realidad esa visión.

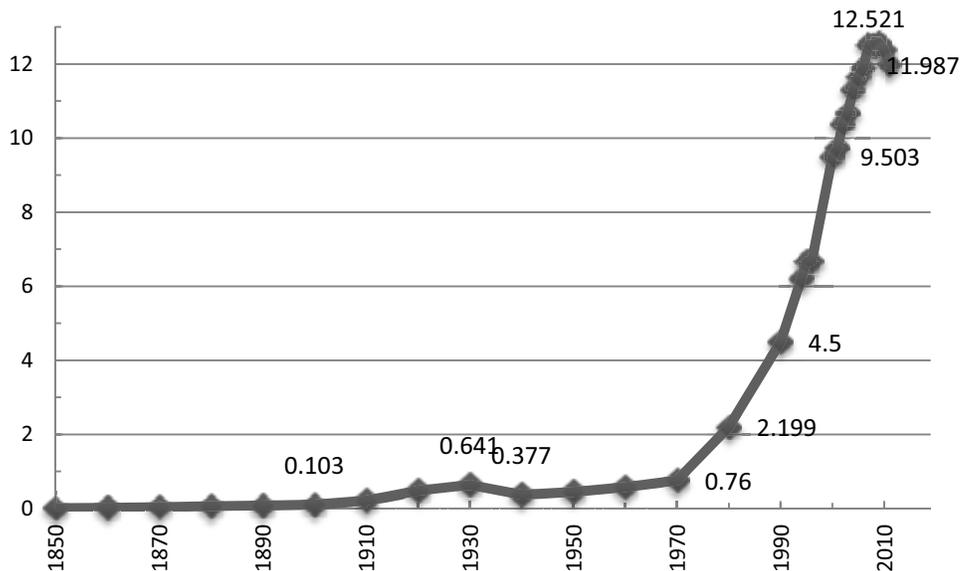
## 2. Cambio demográfico y migración

Tanto México como Estados Unidos se hallan en un periodo de transición demográfica, fruto en buena medida de caídas previas en las tasas de fecundidad y elevados niveles de emigración/inmigración. Si bien no se encuentran en la misma etapa en esta transición, los Estados Unidos son un caso excepcional entre las sociedades desarrolladas en el sentido que su población sigue creciendo y no envejece tan rápidamente. La inmigración es en buena medida responsable de la juventud relativa y del crecimiento de la población estadounidense. La transición afecta los patrones de migración de la forma siguiente:

### 2.1 La migración mexicana ha disminuido notablemente en los últimos años

La población de los Estados Unidos nacida en México llegó a su punto máximo en 2007 y luego dejó de crecer. La década que terminó en 2010 fue la que tuvo un mayor número de mexicanos, aproximadamente cinco millones, que se desplazaron a vivir a Estados Unidos. El año con un flujo neto más alto parece haber sido el 2000 cuando se fueron unos 750 000 migrantes. Los flujos bajaron en 2001-2003, pero retomaron el paso hasta que la población mexicana en Estados Unidos alcanzó su máximo de 12.7 millones, con unos siete millones indocumentados, en 2007.

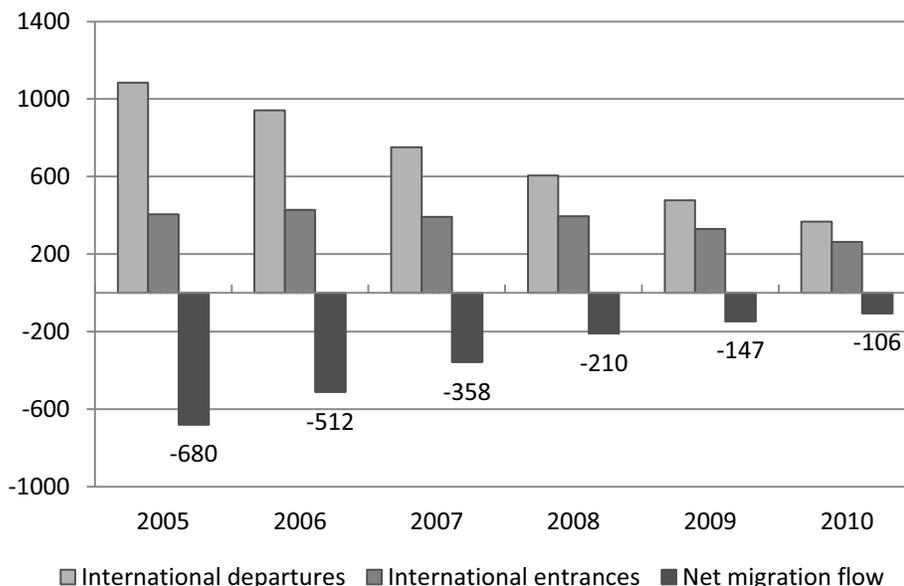
Figura 1. Población nacida en México en Estados Unidos: 1850-2011



Fuente: Figura 1, capítulo sobre Dinámica de la Población. Datos de los Censos de Estados Unidos

El tránsito se redujo significativamente a partir de 2005. Entre 2007 y 2010, el flujo neto fue cercano a cero, pero calculamos que unos 140 000 inmigrantes mexicanos se mudaron a Estados Unidos en 2010. Hay ciertas señales de que la inmigración puede estar creciendo en 2011-12, aunque a niveles mucho más bajos que los del año 2000.

Figura 2. México: Flujos y saldos netos de migración, 2005-2010



Fuente: Encuesta nacional de ocupación y empleo, ENOE

La migración neta cayó a estos niveles muy bajos porque un número mucho menor de personas se fue de México, en particular por medios ilegales. Todas las fuentes más confiables de México y Estados Unidos muestran este cambio, aunque difieren en los montos precisos. La inmigración legal permanente, en cambio, no mostró cambios durante este periodo. Los mexicanos continuaron recibiendo aproximadamente el mismo número de visas de residentes legales permanentes en Estados Unidos que a fines de los años noventa (unas 160 000 anuales).

El resultado neto de un número estable de visas aunado a flujos más reducidos a Estados Unidos es que la parte legal de la población mexicana ha aumentado en términos absolutos y relativos<sup>iv</sup>. Mientras que las admisiones legales representaron un cuarto del flujo total en 1996-2000, en 2006-10 representaron más de dos tercios, y esta parte estaba creciendo. Un factor que respalda esta tendencia es el uso creciente de visas H-2A , H2B y H1B por parte de los mexicanos, lo que significa que es más probable que ocurran

desplazamientos laborales temporales por medio de canales legales y contribuyen en menor escala al tamaño de la población indocumentada. En parte como resultado de estas condiciones cambiantes, las fuentes mexicanas muestran que el porcentaje de mexicanos que se van a Estados Unidos con una visa válida ha aumentado.

Una menor movilidad relativa implica otro cambio: una proporción más elevada de esta población ha vivido en Estados Unidos diez o más años. La proporción era de 56% en 2000 y para 2010 había aumentado a 70% (58% de indocumentados y 80 de los residentes legales). Por tanto, la proporción que ha formado una familia en los Estados Unidos y ha engendrado hijos estadounidenses también ha crecido.

## **2.2 México: el crecimiento real de la población continúa bajando pero la fecundidad no está disminuyendo tan rápido como se esperaba, lo que dificulta cualquier predicción acerca de la futura migración**

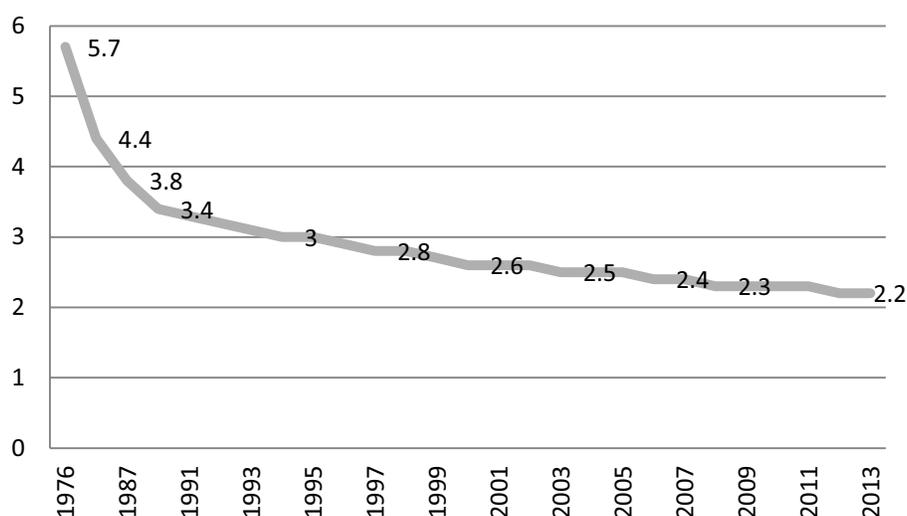
La tasa de crecimiento demográfico de México cayó de 1.9% anual en la década 1990-2000 a 1.4% durante la última década, fruto de una combinación de factores, pero sobre todo de la baja en las tasas de fecundidad y elevados niveles de emigración. Ambos factores, sin embargo, desempeñaron diferentes papeles en diferentes momentos. La migración México-Estados Unidos se mantuvo en niveles altos de 2000 a 2005, y luego descendió de manera marcada. La fecundidad disminuyó pero más gradualmente de lo esperado.

Estudios previos consideraron la dinámica demográfica como un factor que contribuía mucho a una reducción de la emigración. Las políticas de planificación familiar en México fueron muy exitosas en 1970-2000. En ese periodo, la fecundidad disminuyó de 6.5 hijos por mujer a aproximadamente 2.4. Las proyecciones mexicanas de la Tasa Global de Fecundidad eran de 2.18 para 2006 y de 1.89 para 2009. Esta última cifra se encontraría por debajo de la tasa de reemplazo de la población. Encuestas oficiales, sin embargo, detectaron tasas más altas: 2.36 en 2006 y 2.2 en 2009. Una tasa de fecundidad superior a lo esperado, indica que esta política ya no resulta efectiva y que la baja actual en migración neta México-Estados Unidos no necesariamente es permanente. Los demógrafos mexicanos estiman que la fecundidad dejó de caer debido a un número de factores, incluidos un presupuesto más bajo para planificación familiar, descentralización de la Secretaría de Salud y menos transparencia del gasto en salud por parte de los gobiernos estatales, aunque posiblemente cuentan factores sociales.

Un resultado de peso de los niveles de fecundidad más altos de lo esperado en México, aunado a la migración México-Estados Unidos a partir de 2007, es que el “bono

demográfico” mexicano, una condición temporal en la que la población activa supera a la población inactiva, no fue transferido a Estados Unidos<sup>v</sup>. Si se hubiera mantenido la tasa de emigración de la década 1990-2000 junto con la disminución prevista de la fecundidad, México enfrentaría un envejecimiento de su población sin la contraparte de una gran población de trabajadores capaz de sostenerla. México todavía puede aprovechar el empuje adicional a favor del crecimiento derivado de este bono demográfico, siempre y cuando genere suficientes nuevos puestos de trabajo. En otras palabras, un escenario demográfico en el que tanto Estados Unidos como México carezcan de suficientes trabajadores jóvenes está más lejano de lo que se había estimado.

Figura 3. Tasa de fecundidad en México (1976-2013)



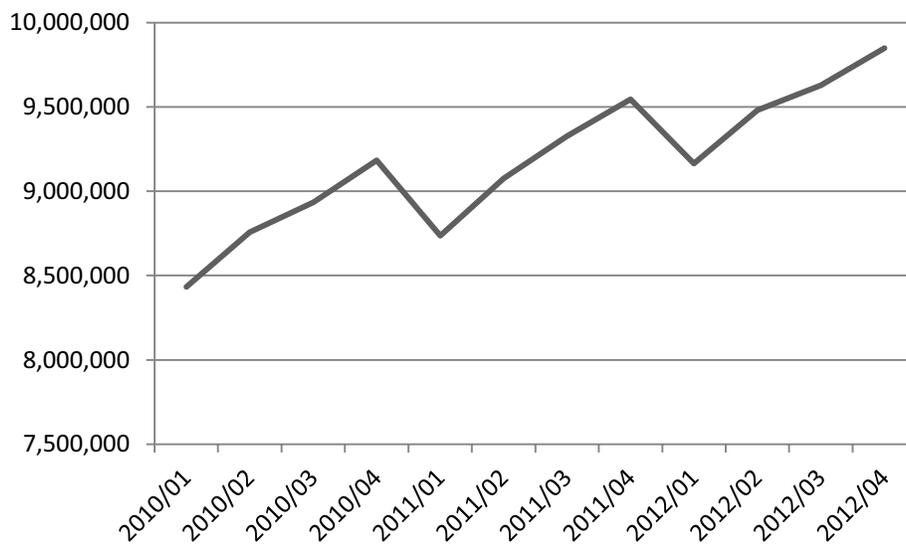
Fuente: INEGI (<http://www.inegi.org.mx>)

### 2.3 Factores económicos y demográficos en ambos países, pero especialmente en Estados Unidos, podrían llevar a un aumento renovado en los flujos

La población mexicana menor de 15 años se está contrayendo en términos relativos a medida que la fecundidad disminuye. Comprendía 34.2% de la población total en 2000 y para 2010 había bajado a 29.5%. Cada cohorte de nacimiento es más pequeña que la anterior. Esto es positivo desde la perspectiva de una futura presión migratoria, pero insuficiente para que la dinámica demográfica por sí misma haga descender los flujos de trabajadores. El desempeño reciente (2010-2012) de México en términos de crecimiento

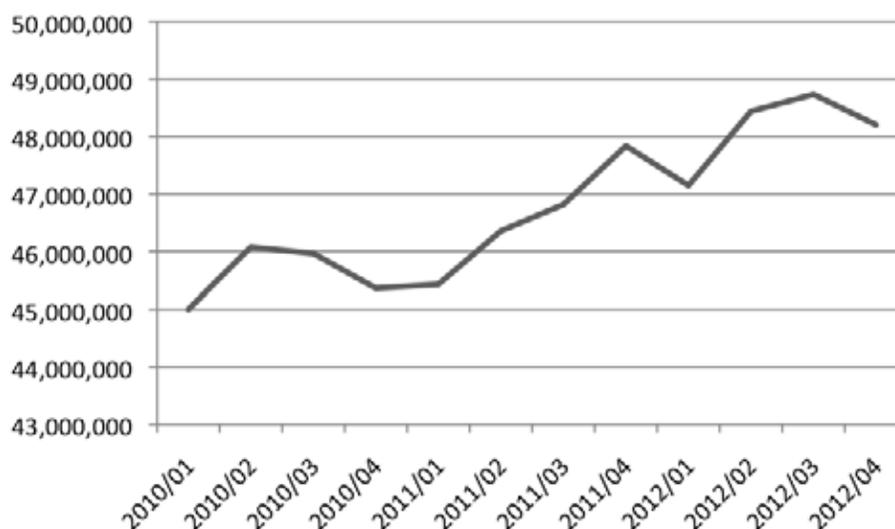
económico y de creación de empleo ha mejorado y se encuentra por encima del promedio de América Latina, pero continúa sin absorber al total de jóvenes que entran en el mercado de trabajo. Las carreras educativas más largas contribuyen a una demanda de trabajo más baja y ayudarán a México a elevar sus niveles de vida en el futuro. El número de jóvenes en educación media y superior se eleva un año tras otro, pero no lo suficientemente rápido para cerrar la brecha entre creación de puestos de trabajo y demanda (véase la sección de Educación).

Figura 4. PIB de México de 2010 a 2012 (millones de pesos constantes de 2003)



Fuente: INEGI (<http://www.inegi.org.mx>)

Figura 5 México: Población empleada (2010-2012)



Fuente INEGI (<http://www.inegi.org.mx>)

El crecimiento económico de México en la última década fue decepcionante: 0.24% per cápita anual, aunque se ha acelerado de manera notoria en 2010-12. No obstante, la fuerza de trabajo formal, durante ese periodo, se expandió a una tasa de 5% anual. Además, la población empleada en la agricultura disminuyó sistemáticamente desde los años setenta pero se ha expandido desde 2007. De 2010 a 2012, el empleo en el sector primario de México ha crecido 10%, de seis millones a 6.7 millones, y permaneció estable en términos relativos. Esto parece estar relacionado con el empleo en la agricultura de exportación, algo particularmente relevante porque la tasa de emigración internacional es tres veces más elevada en las áreas rurales. Si comienzan a crearse puestos de trabajo en las áreas rurales, la presión migratoria internacional podría disminuir drásticamente<sup>vi</sup>.

Dado que a pesar de todos los cambios la emigración indocumentada no ha desaparecido, y se halla muy influida por la disponibilidad de puestos de trabajo en los Estados Unidos, la demanda renovada de trabajadores en los Estados Unidos, a falta de cambios de política en ambos países, podría redundar en renovados flujos migratorios. Otro factor que contribuye a la migración futura es el envejecimiento de la población en los Estados Unidos. No sólo es probable que haya escasez en muchas ocupaciones sino que la demanda probablemente aumente para los trabajadores que provean una gama de puestos calificados y no calificados en los servicios de salud y de cuidados personales, ocupaciones que ya son muy dependientes de trabajadores extranjeros.

## **2.4 El flujo migratorio de retorno no ha aumentado. Lo que ha cambiado es que los retornados permanecen en México**

La población nacida en México que ha retornado a México proveniente de Estados Unidos es numerosa, diversa y creciente. Las fuentes mexicanas a las que los migrantes retornados proporcionan información sobre sus movimientos observan que el número de personas que regresan a México *cada año* no ha aumentado (figuras 1 y 2). No obstante, estos migrantes retornados permanecen en México. En el pasado, los migrantes retornados solían irse de nuevo. Este fenómeno de “retorno para quedarse” ha llevado a un aumento significativo del número total de retornados que permanecen en México.

En 2005, aproximadamente 230 000 individuos que respondieron el Censo de Población declararon que habían estado viviendo en Estados Unidos en el año 2000. Para 2010, quienes informaban que vivían en Estados Unidos en 2005 fueron 980 000, o más del cuádruple. Se trata de un grupo numeroso cuya integración impone ciertos desafíos en México relacionados con la diversidad de razones que explican el retorno. Las deportaciones (arrestos, repatriaciones y remociones) se han incrementado radicalmente, y representan una parte más amplia de los retornos totales que antes. Pero en modo alguno todos los retornos deben considerarse el resultado del fracaso personal o de una detención. Entre los retornos, muchos son fruto de haber logrado exitosamente los objetivos de la migración; otros descansan en decisiones familiares o empeoramiento de la salud; y otros más por decisiones muy influidas por el cierre efectivo casi total de la frontera para los cruces ilegales, de modo que, por ejemplo, una esposa y sus hijos nacidos en Estados Unidos deciden migrar a México para reunirse con un esposo deportado.

Hay también un número creciente de ciudadanos estadounidenses que viven en México: el censo mexicano informa que esta población se ha duplicado de 2000 a 2010, al pasar de 343 000 a 739 000. Si bien no son “migrantes retornados” propiamente, la mayor parte de este flujo de individuos nacidos en Estados Unidos se encuentra en México debido a que sus padres son mexicanos, y éstos han regresado a México. Existen al menos tres grupos dentro de este flujo de Estados Unidos a México: 77% son menores, la mayoría hijos de padres mexicanos. El número de expatriados que se muda a comunidades de retiro internacionales mexicanas no parece haber crecido. Por último, está la comunidad de negocios, gubernamental e internacional, con sus familias. La educación en español como segunda lengua para el grupo más numeroso es la principal necesidad. Creemos que esta población es de gran interés para los dos países.

## **2.5. Los migrantes retornados de México no “vuelven a casa” a su pueblo de nacimiento: buscan oportunidades en otras partes**

Un cambio importante ha tenido lugar en la geografía de la migración retornada. Refleja una baja relativa a las áreas tradicionales de emigración, la introducción de nuevas áreas de expulsión y nuevos destinos para el retorno. Los años 1990 se caracterizaron por migración de retorno a los estados del Centro Occidente, aquellos con tasas de emigración más elevadas. No obstante, datos de 2005 y 2010 muestran un retorno desproporcionado a estados del Norte, el Sur y el Sureste que tenían bajos niveles de emigración, y a las áreas metropolitanas que ofrecen oportunidades de empleo. Estos cambios reflejan una proporción creciente de migrantes que no regresan a sus comunidades de origen y también una conexión entre migración internacional e interna<sup>vii</sup>.

## **2.6 Las tendencias de la población en México pueden contribuir a reducir aún más la emigración, pero los factores económicos y políticos desempeñarán un papel importante**

En resumen, las tendencias en la migración México-Estados Unidos de 2007 a 2011 apuntan que los patrones de migración responden a condiciones económicas y sociales, y a ciertas políticas. La dinámica de la población mexicana contribuirá asimismo a disminuir futuros flujos migratorios.

Ahora bien, las tendencias económicas y de población son insuficientes para pronosticar con certeza que el flujo va a permanecer dentro de proporciones manejables en el futuro. Las políticas deben intervenir, y creemos que la colaboración binacional será esencial para hallar soluciones efectivas.

Es responsabilidad de México aprovechar el flujo de retorno actual para sus propios fines de desarrollo, y otorgar a estos migrantes retornados los beneficios a los que tienen derecho como ciudadanos mexicanos (o como hijos de ellos, que por definición también son ciudadanos mexicanos). Es responsabilidad de Estados Unidos idear políticas de inmigración coherentes que respondan a futuras demandas de mano de obra y de reunificación familiar por medio de canales legales al tiempo que aprovechan la calma pasajera actual en la migración indocumentada para regularizar la situación de quienes que ya se encuentran en el país.

### **3. Trabajo y empleo**

Examinamos a continuación el papel de los trabajadores nacidos en México en las economías y mercados laborales de los Estados Unidos y México. Se pone el acento en los cambios de la pasada década en el número y características de los trabajadores nacidos en México que residen en los Estados Unidos, las proyecciones para la década por venir, y los impactos de los mexicanos retornados en la economía mexicana, el mercado de trabajo y el desarrollo en las áreas migrantes de origen. La metodología implicó la reseña y el análisis de datos sobre el ámbito económico, el mercado laboral y el desarrollo, así como la realización de estudios de caso.

#### **3.1. Los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos se han visto afectados negativamente por la crisis económica reciente**

Los trabajadores mexicanos inmigrantes en los Estados Unidos lograron beneficios considerables durante el auge de la construcción. En esa época, los varones mexicanos tenían una mayor participación y menores tasas de desempleo que otros grupos. Desde que la recesión golpeó la economía, la situación se ha revertido. Los trabajadores indocumentados nacidos en México con escasa escolaridad están bregando en el mercado de trabajo de los Estados Unidos, como se observa en tasas de empleo más bajas y tasas de desempleo más altas en 2010-2011 en comparación con periodos anteriores, así como salarios reales a la baja. Trabajos que proporcionaban movilidad ascendente a trabajadores poco calificados nacidos en México, como los que pasaron de la agricultura a la construcción y a las emparadoras de carne, pueden ser más difíciles de encontrar debido al uso creciente del programa *E-Verify*, mediante el cual se verifica la identidad de las nuevas contrataciones en las emparadoras. Una respuesta podría ser un creciente autoempleo, aunque las medidas para frenar la clasificación errónea de empleados como contratistas independientes se están intensificando.

#### **3.2 Es difícil proyectar patrones futuros en los empleos de bajos salarios típicos de inmigrantes mexicanos**

Las proyecciones sobre el crecimiento del empleo en Estados Unidos para el periodo 2010-2020 en comparación con 2000-2010 muestran una caída significativa. La lenta recuperación económica de la recesión de 2007-09, y una recuperación aún más lenta en el sector de la vivienda, probablemente frenen el crecimiento en todo tipo de trabajos que han venido siendo desempeñados en buena medida por trabajadores poco calificados

nacidos en México. Es decir, el periodo entre 2003 y 2007 terminaría siendo el momento óptimo para la creación de ese tipo de trabajos. Por otra parte, en sectores como la jardinería y el cuidado doméstico, un suministro de trabajadores puede crear una demanda de esos servicios bajando los precios y estimulando la demanda. De ahí que la creación neta de trabajos dependerá de la interacción de inmigración, demografía, aplicación de la ley y políticas fiscales y afines.

### **3.3 Los mexicanos en la fuerza laboral de Estados Unidos muestran niveles educativos más altos en comparación con los que están en México, pero más bajos en comparación con los trabajadores estadounidenses**

El capital humano de los trabajadores en Estados Unidos nacidos en México, y con edades entre los 16 y los 54 años, ha mejorado significativamente: no obstante, en 2010 la mayoría no había terminado preparatoria y sólo la mitad hablaba bien inglés<sup>viii</sup>. En 2010 una proporción más alta de los trabajadores nacidos en México trabajaba en los servicios, tales como la preparación de alimentos y manejo de materiales; el empleo en la industria de la transformación había descendido. Conviene hacer notar que ni 2000 ni 2010 fueron años “normales”; 2000 marcó el punto más alto del auge económico estadounidense, mientras que 2010 refleja los efectos de la peor recesión en medio siglo.

### **3.4 El panorama del empleo y la vivienda para los retornados mexicanos presenta claroscuros**

Casi un millón de mexicanos regresaron al país entre 2005 y 2010 según el Censo de 2010. Una cuarta parte de los retornados tenían empleo y recibían salarios un poco más altos que los empleados mexicanos en su conjunto, aunque una proporción más alta trabajaba sin remuneración.

Cuadro 1. México: población empleada y migrantes retornados empleados por salario mínimo, 2000 y 2010

Año	Rango en salarios mínimos (S.M.)	% de población total con empleo	% de migrantes retornados con empleo
2000	Sin remuneración	8.8	15.2
	Hasta un S.M.	13.0	21.2
	1-2 S.M.	32.1	34.2
	De dos a cinco	33.5	18.0
	De cinco a diez	8.5	7.0
	10 meses o más	4.1	4.4
2010	Sin ingresos	8.3	12.4
	Hasta un S.M.	9.6	7.3
	De uno a dos S.M.	24.0	22.0
	De dos a cinco	42.8	45.1
	De cinco a diez	10.7	9.2
	10 y más	4.6	4.0

Fuente: Cuadro 7, capítulo sobre trabajo y empleo. Con base en datos del INEGI

El sector informal mexicano, que da empleo a más de la mitad de los 45 millones de trabajadores del país, posiblemente absorba más trabajadores excedentes que el mercado laboral de los Estados Unidos. En México, el empleo en la agricultura y otras industrias primarias cayó de 16% de los trabajadores mexicanos en 2000 a 13% en 2010, pero recientemente parece demandar más trabajadores, sobre todo en la agricultura de exportación. México ha desarrollado nuevos centros de crecimiento que emplean a un gran número de trabajadores mexicanos, incluidos los recién incorporados a la fuerza de trabajo que tienen mejor educación. En algunos de estos centros de crecimiento, ha habido una mejoría notoria en la posición de los migrantes retornados, con un número más elevado de ellos en el sector formal, lo que sugiere que las políticas mexicanas de fomentar la creación de puestos de trabajo en el sector formal pueden ayudar a los migrantes retornados a lograr movilidad ascendente y anclar a los migrantes retornados así como a los recién llegados al mercado de trabajo.

La mayoría de los migrantes retornados gozan de mejor vivienda que los no migrantes y tienen mayores niveles de autoempleo. No obstante, los municipios que envían los mayores contingentes de migrantes al extranjero en general son tan pobres en 2010 como lo eran en 2000, lo que indica que las remesas y los retornos no han detonado el desarrollo en estas áreas.

La política de desarrollo mexicano debería tratar de respaldar el crecimiento del empleo en ciudades medias, algunas de las cuales están creciendo rápidamente y a las que están llegando los migrantes retornados. Si se mantiene el *statu quo*, unos 1.8 millones de mexicanos que podrían haber migrado a Estados Unidos entre 2010 y 2020 se quedarán en México, lo que vuelve perentorio un crecimiento y desarrollo económico más altos.

### **3.5 Las medidas estadounidenses de aplicación de la ley en el ámbito nacional, estatal y local son contraproducentes**

En el momento de redactar este texto, las perspectivas de aprobación de una reforma migratoria amplia en los Estados Unidos son positivas. En ausencia de tal legislación, es probable que continúe una combinación de verificaciones fiscales 1-9, cooperación policial estatal y local bajo el esquema de Comunidades Seguras con agentes federales de migración y leyes de ámbito estatal de desgaste para hacerlas cumplir.

No obstante, debido al número elevado de familias binacionales, en las que muchos indocumentados viven en unidades domésticas con hijos nacidos en los Estados Unidos, la mayoría probablemente se quede. Las acciones encaminadas al estricto cumplimiento de la ley tal vez aumenten la circulación de trabajadores mexicanos entre diferentes patronos y los empujen a declararse como trabajadores independientes (autoempleados), aunque trabajen normalmente para el mismo patrón, dificultándoles obtener la experiencia y el entrenamiento necesarios para el ascenso social en Estados Unidos.

Los gobiernos, federal y estatales, de Estados Unidos debieran considerar las implicaciones de esta forma de aplicar la ley. La mayoría de los trabajadores no autorizados detectados en los esfuerzos actuales en los lugares de trabajo no son removidos de los Estados Unidos, pero quienes se quedan tienen menores posibilidades de obtener la experiencia que mejoraría su productividad y movilidad ascendente, lo que vuelve a sus hijos nacidos en los Estados Unidos también candidatos improbables a la movilidad social y económica, como se ve en el capítulo sobre Educación.

### **3.6 Los programas de trabajadores temporales han contribuido a mejorar el manejo de los flujos, pero su futuro es incierto y la cooperación bilateral es necesaria. Los programas sociales mexicanos, en particular, pueden ayudar a manejar los flujos temporales**

Los programas estadounidenses de trabajadores temporales de baja capacitación han admitido a un mayor número de mexicanos en fechas recientes, y esto ha contribuido a la legalidad de ese tipo de flujos migratorios y posiblemente a un mayor número de regresos a México. Esta contribución debería ser reconocida y debería ser resaltado su papel en el manejo de de la migración. A mediano plazo, sin embargo, los gobiernos de Estados Unidos y México podrían explorar nuevas posibilidades para aprovechar los cambios en los patrones migratorios en México y Estados Unidos para identificar nuevos modelos de migración laboral. Por ejemplo, la participación familiar en el Programa Oportunidades, combinada con devoluciones de la Seguridad Social estadounidense y los impuestos del Seguro de Desempleo, podrían apoyar un programa binacional de trabajadores temporales que los animara a regresar y les proporcionara pagos que podrían recibir otros tantos fondos para fomentar el desarrollo. El Seguro Popular mexicano debería ser ofrecido a los migrantes retornados. Al mismo tiempo, quienes toman decisiones deberían estar atentos a la posibilidad de que México en las décadas que siguen podría no ser una fuente sostenible de trabajadores de bajos salarios. Ambos gobiernos tal vez se vean obligados a replantear sus supuestos de que trabajadores poco calificados indocumentados o con visas temporales continuarán estando disponibles en algunos sectores de Estados Unidos. Si prosigue el descenso de las presiones migratorias gracias al crecimiento económico y a la baja fecundidad, los patronos estadounidenses deberán buscar trabajadores poco calificados en otras partes, en caso de que las políticas laborales, impositivas y migratorias continúen creando una demanda de trabajadores de baja calificación.

Cuadro 2. Admisiones no migratorias a Estados Unidos mediante el Programa de Trabajadores Temporales (H1B, H2A y H2B), 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Trabajadores temporales en ocupaciones con especialidad (H1B)</b>	431,853	461,730	409,619	339,243	454,763	494,565
<b>Trabajadores agrícolas temporales (H2A)</b>	46,432	87,316	173,103	149,763	139,406	188,411
<b>Trabajadores no agrícolas temporales (H2B)</b>	97,279	75,727	104,618	56,381	69,395	79,794

Fuente: Cuadro 25, *Yearbook of Immigration Statistics: 2011*, U.S. Department of Homeland Security, <http://dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2011-2>.

## 4. Educación

Documentamos el “bienestar educativo” de los niños y jóvenes de origen mexicano que han sido afectados –ya sea directa o indirectamente- por la migración internacional. Entendemos por bienestar la cantidad y calidad de escolaridad que los hijos de inmigrantes mexicanos reciben en contextos estadounidenses y mexicanos. Medimos la “cantidad” por medio de las tasas de matrícula y los años de escolaridad alcanzados. La “calidad” se estima según el desempeño de los niños de origen mexicano en las pruebas estandarizadas de logro académico. Sintetizamos un acervo vasto de investigación y aportamos algunos análisis originales de conjuntos de datos representativos nacionalmente. Los grupos estudiantiles que analizamos incluyen: a) aquellos que permanecen en México mientras miembros de la familia trabajan y residen en Estados Unidos; b) migrantes retornados a México; c) inmigrantes de primera generación en los Estados Unidos, y d) los hijos y nietos de inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos.

### 4.1 La matrícula de niños mexicanos ha crecido pero las pruebas internacionales demandan mejoras

Una proporción creciente de jóvenes mexicanos asiste a la escuela más tiempo. Como muestran los cuadros 3 y 4, el crecimiento es particularmente notorio en bachillerato y licenciatura. También llama la atención el hecho de que el crecimiento sea más rápido en las áreas rurales, gracias en parte a una nueva generación de programas sociales. El desempeño, medido conforme a estándares internacionales (PISA) o nacionales (EXCALE) muestra tendencias menos positivas.

Cuadro 3. México: Población entre 5 y 19 años por nivel educativo

	2000 %	2010 %
<b>Sin escolaridad</b>	4.77	2.19
<b>Primaria (primero a sexto grado)</b>	51.36	46.33
<b>Secundaria (de 7 a 9 grado)</b>	21.45	23.59
<b>Bachillerato (grados 10 a 12)</b>	7.76	11.66

Fuente: Censo de México, INEGI

Cuadro 4. México: Población entre 20 y 24 años con nivel educativo superior a la Secundaria

	<b>2000</b> %	<b>2010</b> %
<b>Bachillerato (grados 10 a 12)</b>	17.01	26.07
<b>Educación Superior</b>	15.09	24.41

Fuente: Censo de México. INEGI

Cuadro 5: Porcentaje de estudiantes que obtienen calificación “insuficiente” en matemáticas y español, Evaluación de PISA

	<b>Matemáticas</b>		<b>Español</b>	
	<b>2006</b> %	<b>2010</b> %	<b>2006</b> %	<b>2010</b> %
<b>6° de primaria</b>	20.98	19.73	20.66	17.02
<b>3° de secundaria</b>	61.13	52.59	40.70	39.71

Fuente: Secretaría de Educación Pública, México

Cuadro 6. México: Porcentaje de alumnos de sexto de primaria con calificación “insuficiente” en matemáticas y español (prueba EXCALE) por tipo de escuela

	<b>Matemáticas</b>			<b>Español</b>		
	<b>2005</b> %	<b>2007</b> %	<b>2009</b> %	<b>2005</b> %	<b>2007</b> %	<b>2009</b> %
<b>Escuelas públicas urbanas</b>	13.6	12.5	10.0	13.2	10.6	10.0
<b>Escuelas públicas rurales</b>	23.7	19.9	15.7	25.8	20.5	20.0
<b>Escuelas indígenas</b>	43.2	37.4	33.9	47.3	42.4	43.6
<b>Pequeñas comunitarias (Conafe)</b>	28.2	n.a.	31.0	32.5	n.a.	34.6
<b>Educación privada</b>	2.7	2.4	1.9	2.0	1.6	1.8
<b>Nacional</b>	<b>17.4</b>	<b>14.7</b>	<b>12.3</b>	<b>18.0</b>	<b>13.8</b>	<b>14.1</b>

Fuente: INEE (2005, 2007 y 2009), México, Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo, Excale

## **4.2 La emigración es adversa al desempeño educativo. Pero las remesas compensan el problema**

Datos del Censo de 2010 muestran que el 6.5% de la población menor de 19 años en México ha estado expuesta a una experiencia de migración internacional en los últimos cinco años. Esto incluye 2.7 millones de menores. En una muestra de 2008 nacionalmente representativa de estudiantes de noveno grado en México, 1 de cada 4 estudiantes reportaron que al menos uno de sus padres había migrado a Estados Unidos.

Estudios anteriores detectaron efectos positivos modestos, fruto de la exposición a la migración en el desempeño escolar. En años recientes, sin embargo, hay evidencia bastante consistente que indica que los adolescentes que viven en comunidades con tasas elevadas de emigración familiar tienen menores probabilidades de estar matriculados y un desempeño educativo inferior. Un nuevo hallazgo de nuestra investigación muestra que la exposición a la migración familiar se relaciona negativamente con los logros estudiantiles. Esta relación es particularmente pronunciada para los que asisten a escuelas rurales (ahora es 1 de cada 5 estudiantes de secundaria). Si bien la matrícula escolar y la obtención de grados han mejorado en las últimas décadas entre los estudiantes en ambientes rurales, no puede decirse lo mismo en cuanto a la calidad. Dada la sobrerrepresentación de la migración familiar mexicana de las comunidades rurales, este hallazgo es alarmante.

Al mismo tiempo, algunas investigaciones han encontrado beneficios educativos asociados a los ingresos por remesas en contextos rurales. Las remesas se han vinculado con tasas más elevadas de terminación de preparatoria y de aspiraciones educativas de los jóvenes. En otras palabras, no todas las unidades domésticas migrantes se benefician de las remesas, pero en las que sí, los niños permanecen en la escuela más años. Estos efectos son más fuertes entre los jóvenes rurales cuyas madres tienen más educación. No queda claro si las remesas o la falta de ellas pueden amortiguar los efectos educativos negativos de la separación familiar inherente a la migración.

## **4.3 El número creciente de migrantes retornados enfrenta desafíos**

El número de retornados aumentó sustancialmente en la última década (en especial a lo largo de la franja fronteriza y en estados tradicionales de migración) aun si el tamaño absoluto continúa siendo relativamente pequeño (unos 650 00 estudiantes, cerca de 2% de la población menor de 19 años en 2010). Se ha prestado escasa atención a las experiencias escolares de los retornados, un tema cada vez más significativo dado el tamaño creciente de la población. Ciertas investigaciones muestran que los retornados

con experiencia en escuelas estadounidenses tienen aspiraciones educativas más altas que sus pares que no han estado expuestos a la migración, pero también que sus algunas de sus fortalezas educativas (por ejemplo destreza en inglés) pasan desapercibidas para educadores y políticos en México.

En México, la migración desempeña un papel significativo en la escolaridad. Esta influencia, sin embargo, no es lineal. Los inmigrantes nacidos en Estados Unidos muestran la probabilidad más alta de estar matriculados en la escuela, mientras que los migrantes retornados y circulares muestran la más baja. Además, las tasas de matrícula disminuyen sistemáticamente a medida que las tasas de emigración se elevan en el municipio expulsor. Esto habla bien de la incorporación mexicana de los hijos de migrantes mexicanos nacidos en el extranjero que son traídos a México por sus padres. Pero también indica que otros tipos de migración son una fuente de vulnerabilidad desde la perspectiva escolar. Por supuesto, cuando se analizan juntas la migración y las remesas, la combinación de estos dos factores produce un resultado más favorable.

Cuadro 7. México: Probabilidad de estar matriculado en la escuela según exposición a la migración internacional (jóvenes de 14 a 18 años de edad) 2010

Variables	Hombres		Mujeres	
	Probabilidad	Sig.	Probabilidad	Sig.
<b>Experiencia migratoria</b>				
Sin experiencia migratoria (referencia)	0.637	*	0.640	
Unidades domésticas con migrantes retornados	0.618	*	0.586	*
Unidades domésticas que reciben remesas	0.675	*	0.672	
Nacidos en EE UU pero viven en una unidad doméstica encabezada por mexicanos	0.707	*	0.692	*
Migrantes retornados	0.542	*	0.567	*
Migrantes circulares	0.439	*	0.626	
<b>Intensidad de migración municipal</b>				
Baja o nula	0.655	*	0.640	*
Mediana	0.620	*	0.621	*
Alta	0.605	*	0.601	*

Fuente: Cuadro 5, capítulo sobre Educación. Estimaciones de los autores con base en el Censo de 2010, INEGI

\*p<001

La migración se relaciona no sólo con la propensión a matricularse en la escuela, sino con el desempeño. Cuando se clasifican conforme a las características migratorias de la unidad doméstica, los estudiantes más exitosos son aquellos que declaran tener parientes en el extranjero. Empero, tener a uno o a los dos padres migrando sistemáticamente se correlaciona con resultados más bajos en las pruebas estándar. Como se dijo antes, los resultados pueden cambiar cuando se combinan migración y remesas.

Cuadro 8. Puntuación promedio de estudiantes mexicanos de 3º de secundaria en el examen Excale conforme a la exposición a la migración internacional. México, 2008

Redacción en español	Puntuación promedio	Tipo de escuela		
		General	Técnica	Educación a distancia (Telesecundaria)
Sin experiencia migratoria	493.5	496.6	491.3	446.2
Parientes migrantes	511.9	512.6	516.8	471.7
Uno de los padres migró	481.6	481.5	491.5	459.6
Ambos padres migraron	481.3	480.0	481.7	429.0
Secundaria				
Lectura en español	Puntuación promedio	General	Técnica	Educación a distancia (Telesecundaria)
Sin experiencia migratoria	498.7	504.1	507.7	432.0
Parientes migrantes	508.4	515.7	520.0	447.1
Uno de los padres migró	490.1	496.3	499.5	457.3
Ambos padres migraron	480.6	491.7	496.8	409.1
Primaria				
Matemáticas	Puntuación promedio	General	Técnica	Educación a distancia (Telesecundaria)
Sin experiencia migratoria	500.8	505.7	491.7	468.9
Parientes migrantes	514.6	513.9	510.3	487.1
Uno de los padres migró	491.2	491.9	489.2	481.5
Ambos padres migraron	492.9	494.4	476.8	473.2

Fuente: Cuadro 8, capítulo sobre Educación. Datos del INEE, 2008

#### **4.4 En Estados Unidos la segunda generación de originarios de México muestra mejores resultados en comparación con los de la generación migrante, pero luego el progreso se detiene**

Actualmente 1 de cada 7 de los niños (unos 12 millones) matriculados en las escuelas primarias y secundarias de Estados Unidos son de origen mexicano. La mayoría son estudiantes de segunda generación, lo que significa por lo menos a uno de sus padres nació en México. La mayoría nació en los Estados Unidos pero se hallan estrechamente ligados con la lengua, las costumbres, los valores y las ambiciones de sus padres y abuelos mexicanos.

Los estudiantes residentes en Estados Unidos y nacidos en México enfrentan desafíos particulares, especialmente la integración a una nueva sociedad, a un barrio y a las normas culturales de la escolaridad. Tienen menos probabilidades que sus contrapartes mexicano-americanos de tener un buen desempeño y de completar la preparatoria, aun si muchos muestran una fuerte ética educativa. Parte de la razón radica en la manera bifurcada como los adolescentes nacidos en México perciben la escuela y el trabajo (i.e. como mutuamente excluyentes), en mayor medida que otros grupos étnicos y migratorios de ese país.

Las investigaciones sobre psicología del desarrollo muestran que los estudiantes nacidos en México en escuelas estadounidenses enfrentan problemas para conservar los bienes culturales asociados con la familia, la salud mental y las relaciones interpersonales positivas. Esto contribuye a sus bajos rendimientos académicos. La segregación residencial y escolar contribuye asimismo a las desventajas educativas. La inadecuada preparación del maestro (por ejemplo, para ajustarse a las características culturales y lingüísticas de los estudiantes) y la baja calidad del profesorado en estas escuelas limitan las oportunidades de aprendizaje entre los estudiantes de primera generación.

Aunque las tasas de deserción escolar de la preparatoria por parte de los estudiantes de primera generación en Estados Unidos han disminuido en la última década, pero son más elevadas entre los estudiantes indocumentados que entre los residentes legales y los nacidos en Estados Unidos. En 2010, 45% de las personas indocumentadas nacidas en México entre los 18 y los 24 años de edad, no completaron la preparatoria, en comparación con 35% de las personas documentadas.

Los hijos y nietos de los inmigrantes mexicanos constituyen un grupo grande (más de ocho millones en las escuelas K-12) y diverso. Según el decir general, los problemas educativos enfrentados por la primera generación persisten en la segunda y tercera, aunque en

menor grado. Las tasas de logro escolar aumentan sustancialmente de la primera a la segunda generación, pero no de la segunda a la tercera. Persiste una brecha en la escolaridad de más de un año entre los nietos de inmigrantes mexicanos y la de sus pares blancos no hispanos.

Cuadro 9. Estados Unidos: años de escolaridad terminada por generación entre informantes de origen mexicano y sus padres

Generación del informante	Hombres		Mujeres	
	Educación promedio del padre	Educación promedio del informante	Educación promedio de la madre	Educación promedio del informante
<b>0 (migrante)</b>	5.7	N/A	4.7	N/A
<b>1ª</b>	7.4	9.6	6.6	8.5
<b>2ª</b>	11.7	12.9	11.2	12.8
<b>3ª</b>	12.6	13.4	11.8	13.6
<b>Periodo aproximado de asistencia a la preparatoria</b>	1950-1980	1980-2000	1950-1980	1980-2000
<b>3ª+ blancos no hispanos</b>	14.6	14.5	14.0	14.9

Fuente: Cuadro 10, capítulo sobre Educación, inmigración y movilidad intergeneracional en la zona metropolitana de Los Ángeles (IIMLA)

Las diferencias socioeconómicas familiares no explican esta brecha persistente. Estas mismas tendencias se encuentran en términos de desempeño académico. Si bien las diferencias de desempeño (en matemáticas y lectura) entre estudiantes de origen mexicano y sus pares blancos, no hispanos, se reducen a la mitad de la primera a la tercera generación, la brecha persiste. Más aún, los estudiantes de origen mexicano presentan un desempeño sustancialmente más bajo en tareas académicas que sus pares de origen puertorriqueño, sudamericano y cubano.

El estatus legal de los padres afecta el desempeño escolar de los estudiantes de segunda generación de origen mexicano. Aquellos cuyos padres nunca alcanzan estatus legal promedian dos años menos de asistencia que sus pares mexicano-americanos con padres con residencia legal o ciudadanos. Este efecto se reduce pero persiste hasta la tercera

generación- i.e. niños con abuelos indocumentados muestran niveles más bajos de desempeño escolar que sus pares de tercera generación.

#### **4.5 Profundización en el compromiso de las instituciones binacionales para entender y mejorar el bienestar de los hijos de inmigrantes en los dos países**

Urgen políticas binacionales para reducir los déficits educativos. Sería posible diseñarlas y operarlas a partir de la Comisión Binacional que operaban las secretarías de relaciones exteriores de ambos países, y ampliando los presupuestos, la evaluación y por tanto el impacto de los programas binacionales diseñados por las instituciones federales y estatales.

#### **4.6 En ambos países conviene establecer concursos para financiar investigación en esta área**

Con el fin de mejorar el conocimiento sobre el desempeño de estos grupos migrantes, se requiere reforzar los mecanismos existentes y establecer nuevos mecanismos de financiamiento para entender mejor las relaciones entre el bienestar educativo y la cultura de la migración en las comunidades mexicanas. Además del financiamiento gubernamental, se debe proporcionar incentivos a fundaciones privadas sin fines de lucro, para que apoyen proyectos de investigación. Entre las brechas de conocimiento importantes se encuentran: la identificación de regiones, municipios y escuelas donde se concentran los inmigrantes retornados y quienes quedaron atrás; mejor comprensión de las relaciones entre exposición familiar a la migración y bienestar educativo; e identificación de los apoyos curriculares e instructivos que necesitan los retornados y niños de familias con migrantes con el fin de que se sigan asistiendo y tengan éxito en la escuela.

#### **4.7 Mejoría de la calidad del aprendizaje en las escuelas rurales mexicanas**

Los niños rurales obtienen resultados más bajos en las pruebas de desempeño académico que sus pares urbanos y suburbanos (véase Cuadro 6). Los niños en las escuelas rurales con padres migrantes tienen un desempeño todavía peor. Es recomendable poner en práctica acciones tendientes a superar sus condiciones, tales como una distribución homogénea de materiales educativos, mayor cantidad de tiempo de instrucción en el aula, ligando los programas y la instrucción escolares con oportunidades de trabajo futuras y concurrentes, entrenando a maestros antes y después de que asuman sus funciones para ligar los programas escolares con las vidas e intereses de los estudiantes rurales por medio

de instrucción de mayor calidad, y aumentando el financiamiento gubernamental y no gubernamental para investigación y actividades de innovación que apoyen las actividades mencionadas.

#### **4.8 Evaluación y fortalecimiento de los programas federales actuales diseñados para mejorar el bienestar educativo en comunidades expulsoras de migrantes**

Los programas que han de ser evaluados bajo la óptica migratoria incluyen: Oportunidades, Escuelas de Calidad, Programa de Escuelas de Tiempo Completo, Tres Por Uno, y Carrera Magisterial<sup>ix</sup>.

#### **4.9 Se requiere un diagnóstico detallado y acciones claras para reducir los obstáculos para la incorporación de los migrantes retornados a la escuela**

Se recomienda a las Secretarías de Educación estatales trabajar en conjunto con los directores y autoridades escolares para detectar estos desafíos y superarlos. Esto incluye el aprovechamiento de los datos disponibles con el fin de identificar las regiones donde se concentran los estudiantes retornados, así como encuestar maestros, líderes escolares, padres y posiblemente estudiantes, para reconocer los desafíos particulares de la integración de los retornados. Entre los temas de este diagnóstico sobresalen: a) los procedimientos administrativos para la inscripción escolar en México; b) los contenidos y las formas de los exámenes; y c) la competencia lingüística. Con todo ello será posible capacitar a los maestros para una incorporación exitosa de esos alumnos. No se descarta adoptar procedimientos probados en regiones donde los migrantes de retorno muestren un alto desempeño.

#### **4.10 Integración de las necesidades educativas de los estudiantes inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos en los sistemas de rendición de cuentas y evaluación ligados con la revalidación del Acta de Educación Primaria y Secundaria (ESEA) de los Estados Unidos**

Esta integración puede lograrse incluyendo el origen nacional y el lugar de nacimiento de ego y del padre en las evaluaciones estatales y federales, exigiendo a los estados la implantación de criterios comunes y rigurosos para el aprendizaje de inglés (*English Language Learner*) con fines de rendición de cuentas; dejando muy claro cuánto tiempo necesitan los estudiantes para dominar el inglés; solicitando a los estados cumplir con los tiempos tanto para el aprendizaje de inglés como de los otros contenidos curriculares; autorizando a los estados con interés en el bilingüismo para que hagan las adaptaciones

pertinentes para establecer sistemas de evaluación y rendición de cuentas; poniendo en práctica programas de certificación del profesorado en estados que reciben fondos *Title II* y *Title III* para responder a las necesidades lingüísticas, académicas y culturales de los estudiantes mexicano-americanos y otros estudiantes de inglés, y proporcionando incentivos a los maestros más calificados para que trabajen y se queden en los distritos y escuelas con una proporción alta de inmigrantes y de estudiantes en programas de aprendizaje del inglés como segunda lengua.

#### **4.11 Incremento de la inversión en actividades de investigación e innovación que aborden las necesidades educativas de los estudiantes mexicano-americanos**

Recomendamos que se identifiquen las causas y consecuencias del bajo desempeño escolar de los estudiantes indocumentados; que se lleven a cabo investigaciones que generen recomendaciones de políticas basadas en experiencias exitosas de educación bilingüe y en casos exitosos de integración de estudiantes nacidos en México en el sistema educativo; que se entiendan las relaciones entre competencias académicas, lingüísticas y socioemocionales de los estudiantes mexicano-americanos, diseñando, probando y evaluando las iniciativas de entrenamiento del profesorado antes de iniciar su profesión y en el curso de ésta que mejoren el desempeño de los estudiantes tomando en cuenta las necesidades socioemocionales, lingüísticas, académicas y culturales de los adolescentes mexicano-americanos que ligen los currícula escolares y la instrucción con oportunidades laborales futuras y presentes, e incentivando innovaciones locales que aborden las actividades descritas mediante sociedades público-privadas que busquen el desempeño y los logros académicos.

La misma recomendación es válida para México. Si bien los estudiantes mexicano-americanos en México parecen tener ciertas ventajas gracias a un cierto grado de bilingüismo, parecen integrarse mal en las escuelas mexicanas y sus necesidades deben tomarse en cuenta para mejorar este proceso.

#### **4.12 En Estados Unidos: aprobar legislación que mejore las tasas de terminación de los ciclos de preparatoria y licenciatura entre los estudiantes de origen mexicano y de otros grupos subrepresentados**

Esto incluye la aprobación del Acta de Desarrollo, Ayuda y Educación para Menores Extranjeros (DREAM por sus siglas en inglés), introducida originalmente al Senado de Estados Unidos en 2001, como parte de una reforma amplia de la política migratoria, que establezca una vía justa de acceso a la ciudadanía para los estudiantes de origen mexicano

y para sus padres, aumentando las becas Pell y otras partidas de financiamiento para los mexicano-americanos y otros grupos subrepresentados, incentivando que los estados y los distritos escolares terminen con la segregación según líneas étnicas, lingüísticas y socioeconómicas, atrayendo y reteniendo maestros de alta calidad a las escuelas primarias y secundarias en áreas de bajos recursos.

## **5. Salud y atención médica**

Los migrantes México-Estados Unidos, y los migrantes retornados, presentan vulnerabilidad en varios sentidos, con consecuencias nocivas para la salud, fruto sobre todo de su acceso – o falta del mismo – a servicios de salud de calidad. Las fuentes de la vulnerabilidad y la salud de los migrantes varían enormemente a lo largo del proceso migratorio. Enfocamos la salud del migrante en estas diferentes etapas: en la comunidad expulsora, antes de la migración; durante la travesía; durante su estancia en los Estados Unidos y a lo largo de su proceso de adaptación; así como, en su caso, al retorno a México. Analizamos asimismo las respuestas gubernamentales y no gubernamentales a estos desafíos.

### **5.1 Los migrantes México-Estados Unidos parecen gozar de selectividad positiva en términos de su salud al momento de partir**

Los migrantes a Estados Unidos parecen gozar de una salud buena en comparación con quienes se quedan atrás (aunque son escasos los estudios que comparan estos dos grupos). Empero, es difícil calibrar lo que esto implica con respecto a la selección por salud, dado que las condiciones de salud en las comunidades de origen han estado cambiando con suma rapidez con las actuales transiciones nutritivas y epidemiológicas en México, así como con la expansión de programas nacionales sociales y de salud como Oportunidades y Seguro Popular, particularmente en localidades pobres

Este estado inicial se ve alterado por la migración misma. Las unidades domésticas migrantes tienden a acumular bienes, incluida mejor vivienda, y parecen mostrar mejores niveles de nutrición infantil, relacionados con mayores ingresos producto de la migración, pero varios problemas de salud se han detectado desproporcionadamente entre los migrantes, sus familias y comunidades, tales como enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH - SIDA, enfermedades crónicas como la diabetes y la hipertensión, y problemas de salud mental como depresión, ansiedad y fobias.

### **5.2 Los migrantes se encuentran en situación de gran vulnerabilidad durante la travesía**

Los migrantes son extremadamente vulnerables a los peligros del cruce indocumentado - o con papeles falsos - de la frontera. Aunque estos peligros han existido desde que el cruce de indocumentados se volvió un fenómeno masivo, parecen haberse incrementado con el tiempo a medida que la vigilancia en los corredores fronterizos urbanos de mucho tránsito se hizo muy estricta en los años 1990. Algunos de los peligros más graves

asociados a la migración indocumentada son arrojados antes de que los migrantes lleguen a la frontera. Aunque estos parecen ser considerablemente más altos entre los migrantes de Centro y Sudamérica que atraviesan territorio mexicano sin documentos, también se están incrementando entre los migrantes mexicanos en tránsito a Estados Unidos, con las consecuencias en la salud mental y física correspondientes. En años recientes, los migrantes han estado expuestos al secuestro, la tortura e incluso la muerte a manos de organizaciones criminales, especialmente en ciertos estados del norte de México. Los migrantes han enfrentado cada vez peores tratos y abusos de los coyotes o polleros tanto en México como en Estados Unidos. El riesgo de lesiones y muerte durante el cruce no es un asunto trivial y se halla ligado a la vulnerabilidad de los migrantes tanto en Estados Unidos como en México.

En tránsito, los migrantes se hallan expuestos a condiciones de grave riesgo dadas las condiciones ambientales, como la deshidratación, un golpe de calor o la hipotermia. Los migrantes también son vulnerables a otros riesgos, como los abusos a sus derechos humanos y la violencia durante el viaje, que en algunos casos pueden llevar a la muerte. En otras palabras, el contexto social en el que los migrantes experimentan la vida diaria en sus lugares de origen y el entorno hostil al que se hallan expuestos durante la travesía son en buena medida responsables de sus condiciones de salud posteriormente. El número relativamente estable de muertes de migrantes a los dos lados de la frontera, a pesar de la caída en el número absoluto del flujo migratorio irregular México-Estados Unidos, refleja una tasa de mortalidad creciente.

### **5.3 La salud de los migrantes se deteriora durante su periodo de adaptación en Estados Unidos**

A pesar de los desafíos que enfrentan en la frontera y durante el proceso de adaptación a la sociedad estadounidense, al iniciar su vida en Estados Unidos los mexicanos suelen gozar de mejor salud física de lo esperado dada su baja posición socioeconómica. Antes que nada, los inmigrantes mexicanos (al igual que otros grupos inmigrantes) tienen mortalidad más baja que los blancos no hispanos. Esta ventaja parece depender no únicamente de un sesgo estadístico sino también de una morbilidad relativamente favorable y riesgos afines entre los migrantes, aunque el resultado final varía según diversos aspectos de la salud. Es de destacar que los inmigrantes mexicanos muestran una ventaja en términos de salud en condiciones crónicas específicas, como la hipertensión y algunos tipos de cáncer, y suelen mostrar una baja propensión a fumar.

Los migrantes mexicanos muestran también algunas desventajas en términos de salud, la mayoría ligadas a la vulnerabilidad social. Los varones suelen experimentar riesgos más elevados de infección de VIH, diabetes y accidentes laborales, esto último fruto de la naturaleza de los trabajos que desempeñan y sus malas condiciones de trabajo. Los efectos acumulativos de trabajo manual repetitivo podrían explicar por qué las tasas de invalidez en la vejez son más altas entre los mexicanos que entre los individuos nacidos en Estados Unidos. Así, algunas ventajas en cuanto a salud entre los inmigrantes pueden traducirse en una vida más larga pero poco saludable.

La ventaja inmigrante en términos de salud en los Estados Unidos parece ser corta. Los individuos con estancias más duraderas o un nivel más alto de asimilación a la cultura nacional de Estados Unidos podrían tener peor salud que otros. La vía más común parece ser la adopción de hábitos menos saludables: consumo más bajo de fruta, verdura y fibra y con otras clases de cambios nutricionales considerados desfavorables. El consumo de tabaco y alcohol también se eleva en Estados Unidos, así como las tasas de incapacidad, ocurrencia de enfermedades crónicas y carga alostática (un marcador de niveles de estrés acumulado). Por último, la mortalidad inmigrante es más alta entre quienes permanecen más tiempo o eran más jóvenes en el momento de migrar.

Aunque la adaptación del inmigrante a estilos de vida poco saludables podría ser un factor importante, lo que explica la mala salud y la mortalidad temprana son las desventajas acumuladas que enfrentan y que erosionan su salud con el tiempo. El deficiente acceso a servicios de salud de calidad es otro factor.

#### **5.4 La salud de los migrantes a su retorno en general es mala**

Los migrantes regresan por un gran número de razones de índole económica, familiar y de salud. Los motivos para regresar parecen estar estrechamente relacionados con las razones para la migración inicial, aunque la evidencia sobre esta etapa del proceso migratorio es limitada. No obstante, en general la salud de los migrantes retornados sale mal librada si se compara con la de los inmigrantes que permanecen en Estados Unidos conforme a autopercepciones de su salud, altura, hipertensión y consumo de tabaco; los migrantes retornados parecen tener tasas de mortalidad más altas. En comparación con los residentes mexicanos que nunca vivieron en Estados Unidos, los retornados parecen tener además más discapacidades físicas. Este acervo de evidencia descansa sobre todo en estudios retrospectivos de adultos mayores que regresaron a México ya sea a una edad más temprana o más viejos.

## **5.5 El acceso a los servicios de salud para migrantes de ambos lados de la frontera se halla limitado por impedimentos legales y prácticos**

En México, el gasto público en salud para los no asegurados se ha incrementado muy rápida y significativamente y se han implementado dos grandes sistemas nuevos de provisión de servicios de salud de gran escala: el Sistema de Protección Social en Salud (o Seguro Popular) lanzado en 2002 y el Seguro Médico para una Nueva Generación, inaugurado en 2007. La Secretaría de Salud luchó por lograr la cobertura universal de salud en 2012. Aunque no alcanzó la meta, la cobertura se amplió más rápidamente que en cualquiera otra época desde los años 1940.

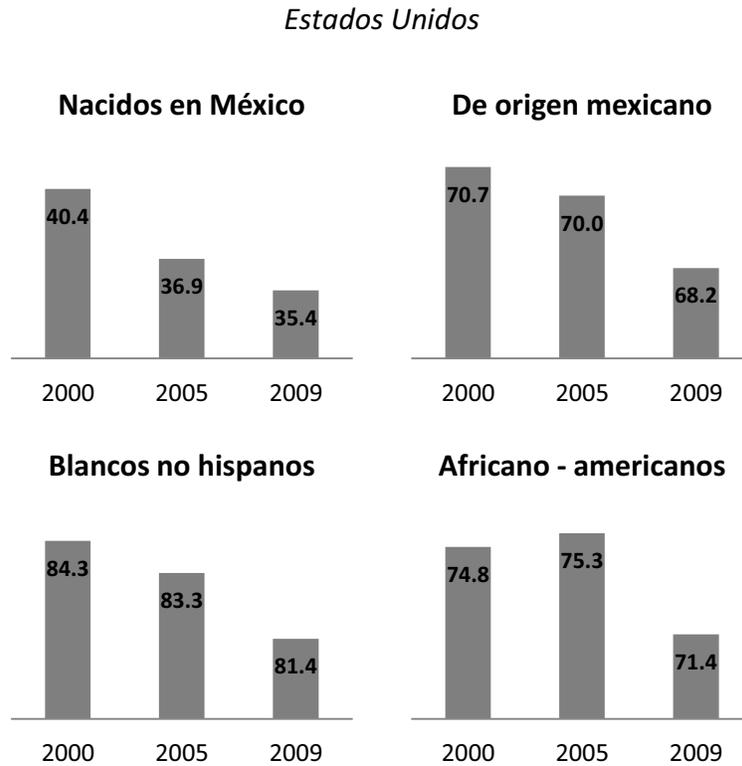
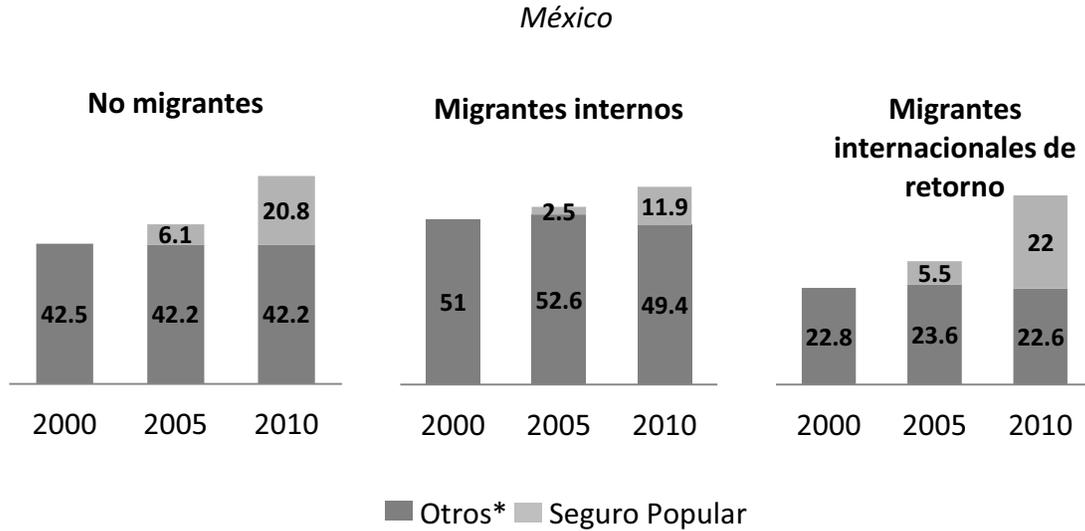
El marco legal en México reconoce que “toda persona tiene derecho al cuidado de la salud”. Pero los grupos migrantes representan un desafío para el sistema de salud mexicano por lo menos en dos aspectos. Primero, no siempre se encuentran en sus hogares, pueden no asistir a chequeos de salud obligatorios o cumplir con plazos de afiliación o reafiliación, y pueden necesitar atención médica lejos de sus hogares, cuando viajan al Norte o al Sur. Segundo, tienen necesidades específicas de salud y corren riesgos que afectan a sus personas, a sus familias y a sus comunidades. En general, en México los funcionarios carecen de información adecuada para calcular la relevancia de estos problemas.

En Estados Unidos, los ciudadanos nacidos en México que no son ciudadanos estadounidenses tienen tasas más bajas de cobertura que los nativos y otros grupos migrantes, y esas tasas además van a la baja. Esta tendencia puede observarse desde finales de los años 1990, cuando algunos grupos inmigrantes (incluidos aquellos con residencia más permanente, con menos de 5 años en el país) fueron excluidos de *Medicaid* debido a las reformas de 1996 en los ámbitos de inmigración y de asistencia social. El impacto de esta decisión, sin embargo, fue sentido por todos los grupos de inmigrantes de origen mexicano, independientemente de su estatus migratorio. Los inmigrantes en general tienen menos acceso al seguro médico y a una fuente regular de atención médica y suelen recibir menos atención en comparación con la población nativa. Algunas organizaciones no gubernamentales tratan de colmar esa brecha en la cobertura médica para grupos marginados tales como inmigrantes, pero sólo logran prestar servicios básicos en el mejor de los casos. La dilación en el tratamiento y la detección tardía de enfermedades mortales afecta negativamente la salud de los inmigrantes de una manera desproporcionada. Los hijos de los inmigrantes, aun aquellos que son ciudadanos legales, tienen menos probabilidades de contar con una fuente regular de atención y seguro médicos. La reciente legislación sobre atención médica en Estados Unidos no beneficiará a

los inmigrantes indocumentados en ningún aspecto, dado que no podrán obtener un seguro médico y se convertirán en una proporción más alta de la población no asegurada.

En la última década, la cobertura de salud entre los migrantes mexicanos ha ido en direcciones opuestas en Estados Unidos y en México. En Estados Unidos, los inmigrantes mexicanos han visto caer su cobertura de 40.4% a 35.4%. Los inmigrantes retornados a México, por su parte, han aumentado su cobertura en la Seguridad Social o el Seguro Popular (véase Figura 6). Estas tasas son inferiores a los promedios mexicanos, pero van en aumento. Esto incluye a los afiliados al Seguro Popular, cuyos estándares de atención son adecuados en el papel y el gasto per cápita ha aumentado sustancialmente. Pero la calidad real de la atención médica en el centro de salud o en el hospital todavía deja que desear.

Figura 6. Tasas de seguro en México y en Estados Unidos



Fuente: Figura 1. Capítulo sobre Salud. Datos para México usa el Censo de Población de 2000, 2010, los conteos de 2005 y estadísticas de la Secretaría de Salud. Los datos de Estados Unidos provienen de la Encuesta Nacional de Salud que evaluó los cálculos de cualquier tipo de cobertura de los seguros médicos.

\*Cobertura de salud "Otros" incluye al IMSS, ISSSTE, ISSSTE a nivel de los estados, PEMEX, Defensa/Marina; Privadas y otras instituciones.

## **5.6 Se requiere un enfoque binacional que tome en cuenta las condiciones sociales y laborales de los migrantes con el fin de elaborar y operar mecanismos adecuados de atención médica**

El impacto acumulativo de una atención médica deficiente o inaccesible y la prolongada exposición al riesgo, comenzando en la comunidad de partida y a lo largo de todo el proceso migratorio, significa que la situación de salud de los migrantes y de las comunidades migrantes en los dos países es significativamente pobre, y que llegan a la vejez en una condición particularmente vulnerable. Si bien se requiere mejor atención, más cuidadosamente diseñada –y mejor información- en el ámbito nacional, urgimos a dar una respuesta gubernamental transnacional para mejorar la salud y las expectativas de esta población. Esta debería incluir a las instancias de atención pública y privada durante las diferentes etapas del proceso migratorio y se beneficiaría de la colaboración de organizaciones nacionales y globales de salud.

Ya sea que se discuta al sector privado de servicios y seguros, o al papel de los gobiernos, los temas de salud continúan surgiendo en la relación bilateral. Es necesario el seguro de salud para los trabajadores transnacionales; se ha discutido acerca de los mecanismos de seguro que permita la repatriación de inmigrantes enfermos; también se ha puesto sobre la mesa un sistema de salud binacional más ambicioso en conversaciones México-Estados Unidos; los chequeos preventivos de salud y asesorías sobre salud se realizan en los consulados mexicanos a través del programa “Ventanas de Salud”, pero no para la población general; las grandes corporaciones de seguro médico y las empresas proveedoras de servicios pueden mejorar los costos y la disponibilidad de sus servicios mediante un acuerdo de servicio hospitalario binacional. La lista es bastante larga, pero la implementación ha sido mínima. Debería pensarse en mecanismos binacionales para la atención de las numerosas poblaciones de interés para los Estados Unidos y México –e implementarse- por parte de la renovada y fortalecida Comisión Binacional que estamos recomendando.

Independientemente de los servicios de salud, por otra parte, la mejoría de la salud de los migrantes depende en gran medida de la mejoría en las condiciones de trabajo y la educación. Los migrantes, en particular, deben trabajar en condiciones menos arriesgadas; los trabajos debieran ofrecerles acceso al seguro médico; y las políticas educativas deberían informarles de los comportamientos que aumentan o disminuyen sus riesgos para la salud. Mientras más tiempo tarden ambos gobiernos en atender a estas poblaciones, más altos serán los costos para ellos, sus comunidades y gobiernos.

## **6. Temor, inseguridad y migración**

Los migrantes mexicanos se han visto afectados por dos tendencias diferentes en cuanto a su seguridad en Estados Unidos y en México. En Estados Unidos, la legislación federal aprobada por primera vez en 1996-7 excluyó a muchos grupos documentados e indocumentados de los servicios y programas sociales de gobierno; las repatriaciones y las deportaciones aumentaron sustancialmente; y muchas iniciativas de ley recientes estatales y locales han prohibido que los indocumentados y algunos grupos documentados reciban beneficios estatales y servicios al tiempo que los someten a posible deportación si revelan su situación a las instituciones públicas. En suma, un número creciente de mexicanos y mexicano-americanos en los Estados Unidos son marginados o se autoexcluyen de un buen número de servicios institucionales.

Por su parte, en México, la guerra al crimen organizado ha significado que la inseguridad personal ha subido notablemente desde 2007. En particular, los corredores terrestres del Golfo de México, desde Tabasco hasta Tamaulipas pero también los estados del Centro – Norte se han vuelto muy peligrosos para migrantes y no migrantes. Mientras que esta violencia ha afectado el territorio mexicano de manera diferenciada, con algunas áreas en calma y otras desproporcionadamente inmersas en violencia, el temor, la falta de información y episodios sistemáticos o fortuitos de violencia han afectado a la población en general. En síntesis, en ambos países la inseguridad personal se ha convertido en un sello de la experiencia migratoria, aunque por diferentes razones.

### **6.1 Una combinación de deportaciones, temor y un acceso cada vez más difícil a las instituciones ha segregado a los inmigrantes indocumentados y, en menor grado, a los documentados en los Estados Unidos**

En los Estados Unidos, las condiciones de vida y trabajo han empeorado considerablemente para los inmigrantes mexicanos (y otros hispanos) y sus comunidades desde los años 1990. Los inmigrantes indocumentados mexicanos y centroamericanos muestran niveles más altos de estrés que los migrantes documentados desde fines de los noventa. Para 1996-2000, las unidades domésticas inmigrantes tanto documentadas como indocumentadas reaccionaron a estos cambios legales evitando demandar servicios necesarios, así como no presentándose en la escuela a las reuniones con padres de familia y a otras formas de participación comunitaria.

En un trabajo de campo realizado en casas para migrantes a lo largo del lado mexicano de la frontera a inicios de la década pasada se detectó que 30-50% de los migrantes que se

alojaban allí habían sido removidos o repatriados de los Estados Unidos. Para 2011-2012, entrevistas cualitativas con personal de las casas en Juárez y Tijuana observó que este grupo comprendía la gran mayoría de los huéspedes en el lugar. Los que provienen de Estados Unidos forman un grupo diverso. Incluye ciudadanos estadounidenses con antecedentes penales que cometieron un delito o violaron su libertad bajo palabra, así como residentes e inmigrantes no autorizados. El personal señala que una proporción significativa tiene escasas o nulas redes sociales y familia en México. La mayoría de estos migrantes se encuentran atorados en la frontera. Algunos tratan de volver a entrar en Estados Unidos.

## **6.2 En el territorio mexicano en general, la violencia parece frenar la emigración**

En México estudiamos la relación entre tasas de homicidios y el índice de intensidad migratoria (este índice comprende remesas, migrantes de retorno o circulares y miembros de la unidad doméstica en Estados Unidos). También analizamos la emigración de la unidad doméstica y encontramos que, en general, las tasas de asesinatos más altas se hallan ligadas a tasas de emigración más bajas. El estudio controla un cierto número de otras variables a nivel de la unidad doméstica y del municipio. Si bien el estudio no indaga las razones específicas de esto, es probable que un alto nivel de inseguridad durante el viaje dentro de México y la necesidad de las familias de permanecer juntas para enfrentar las amenazas contra su propiedad o su seguridad personal podrían explicar este resultado.

Cuadro 10. Modelo de nivel municipal con datos nacionales. Variable dependiente: porcentaje de viviendas con emigrantes en Estados Unidos

<b>Variables independientes</b>	<b>Modelo 1</b>	<b>Modelo 2</b>	<b>Modelo 3</b>
<b>Intercepto</b>	3.958** (44.269)	1.841** (19.382)	-1.569** (-6.637)
<b>Tasa de muertes relacionadas con el crimen organizado<sup>1</sup></b>	-0.046** (-3.983)	-0.061** (-6.443)	-0.026** (-2.870)
<b>Tasa de muertes relacionadas con el crimen organizado al cuadrado</b>	0.000** (-2.375)	0.000** (-4.578)	0.000** (2.227)
<b>Red social en EE UU<sup>2</sup></b>	-- --	0.357** (35.011)	0.367** (37.600)
<b>Porcentaje de población que gana hasta dos salarios mínimos</b>	-- --	-- --	0.050** (13.877)
<b>Porcentaje de población indígena</b>	-- --	-- --	0.046** (5.234)
<b>R<sup>2</sup></b>	0.008	0.340	0.418
<b>Estadístico F</b>	9.538	418.306	349.603
<b>Significancia de F</b>	0.000	0.000	0.000
<b>N</b>	2455	2442	2442

Fuente: Cuadro 7, Capítulo sobre Temor, Inseguridad y Migración. Cálculos de los autores.

<sup>1</sup>Definidas como muertes en el periodo 2006-2011 debido a agresiones, ejecuciones y conflictos por cada 10 000 habitantes.

<sup>2</sup>Porcentaje de viviendas con emigrantes en Estados Unidos entre 1995 y 2000.

Estadístico t entre paréntesis.

### 6.3 A lo largo de la frontera, por el contrario, la población abandona las áreas más violentas

El estudio repitió el análisis, pero esta vez sólo en todos los municipios de la frontera norte. Estos se han visto aún más afectados por la violencia que el resto del territorio, a medida que los grupos criminales buscan controlar los puntos de cruce de la frontera para el tráfico de droga. En este segundo análisis, la violencia más alta resulta en una emigración más elevada, como predeciría el sentido común. Un pequeño grupo pero muy visible dentro de este flujo más amplio es el de los mexicanos acomodados. Fuentes estadounidenses muestran que los emigrantes mexicanos que llegaron al sureste de los Estados Unidos a partir de 2005 son más ricos y educados, más jóvenes y en mayor

proporción ya naturalizados como ciudadanos estadounidenses que los llegados previamente.

Cuadro 11. Estimación con datos de municipios fronterizos. Variable dependiente: porcentaje de viviendas con emigrantes en Estados Unidos

<b>VARIABLES INDEPENDIENTES</b>	<b>Modelo 1</b>	<b>Modelo 2</b>	<b>Modelo 3</b>
<b>Intercepto</b>	1.445** (16.922)	0.660** (6.516)	0.294* (1.674)
<b>Tasa de muertes relacionadas con el crimen organizado<sup>1</sup></b>	0.001 (0.485)	0.004** (2.212)	0.004** (2.059)
<b>Red social en EE UU<sup>2</sup></b>	--	1.077** (10.940)	1.003** (9.982)
<b>Porcentaje de población que gana hasta dos salarios mínimos</b>	--	--	0.010** (2.689)
<b>Porcentaje de población indígena</b>	--	--	-0.141** (-1.966)
<b>R<sup>2</sup></b>	0.001	0.305	0.327
<b>estadístico F</b>	0.235	60.011	32.958
<b>Significancia F</b>	0.628	0.000	0.000
<b>N</b>	275	275	275

Fuente: Cuadro 13, capítulo sobre Miedo, Inseguridad y Migración, estimaciones de los propios autores.

<sup>1</sup>Definidas como muertes en el periodo 2006-2011 debido a agresiones, ejecuciones y conflictos por cada 10 000 habitantes.

<sup>2</sup>Porcentaje de viviendas con emigrantes en Estados Unidos entre 1995 y 2000.

Estadístico t entre paréntesis.

#### 6.4 Las deportaciones afectan negativamente a los niños

El estrés a que se hallan sometidos los padres por la probabilidad de deportación puede tener un efecto dramático en los niños. En este sentido, aún sin haber ocurrido alguna deportación, el estatus indocumentado de los padres genera estrés en los hijos. No obstante, la deportación de uno o ambos padres tiene un impacto aún mayor. Según el DHS (Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos), entre 1998 y 2007 fueron deportados 108 434 padres extranjeros de niños estadounidenses, pero se trata de una subestimación, y por otra parte las deportaciones han sido mayores con posterioridad. A los hijos de los padres deportados los suelen cuidar otros parientes. Pero esto no siempre es factible y pasan periodos variables bajo la autoridad de los servicios de protección de menores, posiblemente separados para siempre de sus padres. El gobierno y la sociedad

de Estados Unidos se enorgullecen de proteger los intereses del niño. En el momento de redactar estas líneas, la separación es común cuando un padre o la familia entera son arrestados o deportados. La separación y la entrega en custodia a cargo de los servicios de protección de menores es un acto contrario a sus intereses, si hay un hogar de parientes capaz de mantenerlos y educarlos. Es imperativo reforzar la cooperación bilateral para proteger a los niños. Las agencias de Estados Unidos deben responder por el bienestar de los hijos de padres detenidos o deportados.

### **6.5 Ni los Estados Unidos ni el gobierno mexicano están protegiendo los derechos ni la seguridad de los migrantes deportados a México**

Los gobiernos de Estados Unidos y de México han firmado memoranda de entendimiento múltiples federales y locales para garantizar estándares mínimos para el trato y la repatriación de migrantes indocumentados o delincuentes. Pero estos acuerdos son violados a menudo por las autoridades estadounidenses y los migrantes terminan en situaciones extremadamente peligrosas dados los niveles de criminalidad en las ciudades fronterizas de México. Esto puede ser resultado también de cargas de trabajo excesivas de los dos gobiernos, pero en especial de los servicios consulares mexicanos y los servicios de migración, porque no fueron creados para manejar cientos de miles de deportados. El ICE debería poner punto final a la deportación de inmigrantes indocumentados de noche, en estaciones fronterizas despobladas o en otro tipo de situaciones que colocan a estas personas en peligro serio. El gobierno mexicano, por otra parte, debería aumentar su personal para poder recibirlos y enviarlos de manera rápida y segura al interior de México.

### **6.6 Las facilidades para la reintegración de los retornados promoverían su seguridad personal y mejorarían su situación socioeconómica**

El gobierno mexicano debiera echar a andar un programa de fomento de la integración de los migrantes retornados. Esto debiera incluir facilidades para obtener documentos mexicanos, acelerar sus pruebas socioeconómicas, de modo que puedan tener acceso a servicios de salud y educativos así como participar en programas sociales, y proporcionarles apoyo general para ayudarles a reasentarse en México, en especial cuando carecen de parientes cercanos. Esto podría llevarse a cabo mediante el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), que ya participa en tareas humanitarias con repatriados. Debido a la gravedad del desempleo en el lapso 2008-9, México aumentó la cobertura de sus programas de búsqueda de empleo. Seguramente, otorgar acceso a programas de ese corte a los migrantes de retorno que lo soliciten hará posible que mejore su bienestar y su contribución a la economía mexicana.

## 7. Migración, migración de retorno y acceso a los programas sociales en México

Además de los factores económicos, se ha argumentado que el acceso a mejores servicios sociales en los Estados Unidos es un factor adicional que modifica la actitud de la migración. En esta última sección examinamos la relación entre el acceso a los programas sociales mexicanos y la migración. Nos centramos en Oportunidades y el Sistema del Seguro Popular porque tienen la cobertura más alta entre las unidades domésticas pobres<sup>x</sup>.

### 7.1 En las regiones pobres mexicanas, la combinación de migración y programas sociales mejora de hecho la posición socioeconómica de las unidades domésticas

En las regiones pobres mexicanas<sup>xi</sup>, las unidades domésticas con mayor pobreza (aquellas con inseguridad alimenticia) sin migrantes en el extranjero muestran tasas más altas de afiliación a los programas sociales. Esto se puede interpretar como el efecto de una correcta focalización (los programas sociales son entregados con mayor frecuencia a las unidades domésticas más pobres)<sup>xii</sup>, pero también como evidencia de que la afiliación en sí misma no eleva sustancialmente el nivel de vida de la unidad doméstica.

Cuadro 10. Índice de seguridad alimenticia y beneficiarios en la unidad doméstica: Oportunidades y Seguro Popular

	Beneficiarios de <i>Oportunidades</i>		Beneficiarios de <i>Seguro Popular</i>	
	Sí %	No %	Sí %	No %
<b>Con carencia de seguridad alimenticia</b>	47.9	52.1	48.2	51.8
<b>Sin carencia de seguridad alimenticia</b>	55.0	45.0	51.6	48.4

Fuente: Cuadros 3 y 4, capítulo sobre Acceso a los Programas Sociales. Datos de la encuesta ZAP-2009

Por el contrario, las unidades domésticas que se hallan afiliadas y cuentan con un miembro en los Estados Unidos presentan niveles más bajos de inseguridad alimentaria y mejor calidad de la vivienda. En otras palabras, la combinación de programas sociales y

migración, con mayor probabilidad a través de remesas, transferencias de dinero en efectivo y ahorros derivados del acceso a servicios, parece mejorar significativamente la posición económica de una unidad doméstica.

Cuadro 11. Migración, índice de seguridad alimenticia y beneficiarios de Oportunidades y del Seguro Popular

		Beneficiarios de Oportunidades		Beneficiarios de Seguro Popular	
		Sí %	No %	Sí %	No %
<b>Unidades domésticas con migrantes internacionales</b>	Con déficit de seguridad alimenticia	42.3	57.7	47.3	52.7
	Con déficit de seguridad no alimenticia	54.0	46.0	57.2	42.9
<b>Unidades domésticas sin migrantes internacionales</b>	Con déficit de seguridad alimenticia	55.2	44.8	51.7	48.3
	Con deficit de seguridad no alimenticia	47.5	52.5	48.2	51.8

Fuente: Cuadros 7 y 8, capítulo sobre Acceso a programas sociales. Datos de la Encuesta del ZAP-2009

## 7.2 En estas regiones las unidades domésticas migrantes cuentan con casi tanta cobertura de los programas sociales como las otras, pero a nivel nacional tal vez no sea así

Las tasas de afiliación no son notablemente diferentes cuando se comparan las unidades domésticas migrantes y no migrantes. Las unidades domésticas con miembros en el extranjero tienden a mostrar tasas de afiliación sólo ligeramente más elevadas. No existe discriminación contra las unidades domésticas migrantes en este sentido. No obstante, las estadísticas de la encuesta nacional de salud y nutrición (ENSANUT) (Figura 4, sección 5.5) mostraban que, en una muestra representativa a nivel nacional, las unidades domésticas de migrantes retornados presentan un rezago significativo con respecto a las otras en sus tasas de afiliación al Seguro Popular.

Cuadro 12. Migración y beneficiarios de Oportunidades, Seguro Popular y 70 y más

	Beneficiarios de <i>Oportunidades</i>		Beneficiarios de <i>Seguro Popular</i>		Beneficiarios de <i>70 y más</i>	
	Sí %	No %	Sí %	No %	Sí %	No %
<b>Unidades domésticas con migrantes internacionales</b>	51.3	48.7	54.2	45.8	79.6	20.4
<b>Unidades domésticas sin migrantes internacionales</b>	50.1	49.9	49.4	50.6	74.6	25.4

Fuente: Cuadros 6, 8 y 10, capítulo sobre Acceso a programas sociales. Datos de la Encuesta ZAP-2009

### 7.3 La afiliación a los programas sociales más importantes de México se halla ligada a la movilidad a Estados Unidos y al retorno

Un análisis diferente, de una encuesta nacional tipo panel, es decir en la que se entrevista a los mismos hogares al paso del tiempo (ENNVIH)<sup>xiii</sup>, muestra que, en las áreas rurales, la afiliación a programas se asocia con diferencias en el comportamiento migratorio. Las unidades domésticas rurales afiliadas a los programas más grandes (Oportunidades y Seguro Popular) tenían más probabilidades de ver partir a un miembro entre la primera y la segunda observación del panel, así como de recibir a un miembro retornado.

Pareciera que estos dos programas proporcionan a las unidades domésticas una base segura para correr el riesgo de la migración de un miembro capaz, pero que estos programas son también suficientemente significativos para aumentar las probabilidades de que los migrantes retornen.

Cuadro 13 Migración y participación en un programa social: Oportunidades y Seguro Popular, MxFLS 2002-2005.

	1	2	3	4	5	6
<b>Oportunidades</b>	0.805*** (0.102)	0.749*** (0.109)		0.746*** (0.11)	0.454*** (0.124)	0.642*** (0.127)
<b>Seguro Popular</b>		0.0508 (0.179)	0.231 (0.171)	0.0393 (0.178)	-0.0551 (0.177)	-0.0146 (0.182)
<b>Migración previa</b>				0.904*** (0.185)	0.918*** (0.186)	0.885*** (0.188)
<b>Condiciones sanitarias</b>						0.159 (0.183)
<b>Sin electricidad</b>						-1.236** (0.595)
<b>Piso</b>						0.157 (0.161)
<b>Paredes</b>						-0.317 (0.268)
<b>Techo</b>						-0.131 (0.125)
<b>Teléfono</b>						0.225* (0.118)
<b>Estado de la propiedad</b>						0.380*** (0.133)
<b>Otros sanitarios</b>						-0.0957 (0.0861)
<b>Baño</b>						-0.0583 (0.157)
<b>Drenaje</b>						0.123 (0.139)
<b>Rural</b>					0.616*** (0.116)	
<b>Constante</b>	-2.887*** (0.0544)	-2.874*** (0.0583)	-2.727*** (0.0506)	-2.920*** (0.0608)	-3.165*** (0.0795)	-3.254*** (0.166)
<b>Observaciones</b>	8,135	7,166	7,362	7,082	7,082	7,073

Fuente: Cuadro 14, capítulo sobre Acceso a Programas Sociales. Estimaciones de los autores sobre la base de datos de la Encuesta ZAP 2009. \*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, p<0.1  
Errores estándares entre paréntesis.

#### **7.4 Nuestro análisis etnográfico muestra las diferentes formas en que el acceso a estos programas y servicios básicos se dificulta para los migrantes retornados**

En primer lugar, los migrantes retornados no disponen de todos los documentos para cumplir los requisitos de afiliación. Esto es aún más grave en el caso de los migrantes deportados, que a veces carecen de cualquier tipo de documentación, pero se aplica a la mayoría de los migrantes. Últimamente, la creciente inseguridad y el fraude con documentos han llevado a las autoridades a volver el acceso a los documentos cada vez más difícil; si bien esto no afecta a todos por igual, sí afecta a gente que carece de computadora y *know-how*. Por añadidura, tienen fecha de caducidad. Si el migrante retornado estuvo ausente varios años, es prácticamente seguro que tendrá que solicitar varios documentos nuevamente.

#### **7.5 Las autoridades locales no deberían aplicar, pero a veces lo hacen, criterios discrecionales al otorgar copias de documentos**

En algunos de los municipios más pobres, pero también en algunos fronterizos con Estados Unidos, donde estudiamos las condiciones de acceso a programas sociales, las autoridades locales deciden a su arbitrio y ocasionalmente impiden el acceso a documentos tales como actas de nacimiento, cuando estiman que los migrantes o sus hijos, en especial los nacidos en el extranjero, no deberían tener derecho a beneficios como la inscripción escolar. A los migrantes de más edad con pensiones de Estados Unidos se les han negado documentos bajo pretexto de que ya cuentan con una pensión y las autoridades locales tratan de evitar que se registren en el modesto programa de pensiones no contributivas mexicano (70 y Más). Las oficinas del registro civil forman parte del gobierno municipal: los municipios muy pobres no tienen el entrenamiento ni los recursos, por ejemplo, para reproducir copias de actas de nacimiento consulares mexicanas. Por tanto no se las proporcionan a los niños nacidos en los Estados Unidos. Estos niños pueden en ocasiones estar inscritos en la escuela sin los documentos adecuados, pero puede negárseles el certificado de estudios correspondiente al menos que presenten todo lo requerido. En las áreas de expulsión tradicionales, hay personas especializadas en obtener los documentos adecuados para el registro en programas o en escuelas y conseguir que los apostillen por una tarifa no desdeñable. En las áreas muy pobres con una tradición migratoria más débil, con frecuencia no hay modo de conseguir los papeles y las consecuencias pueden ser serias.

## 7.6 Recomendaciones para mejorar las condiciones de los migrantes retornados

- No todos los migrantes son particularmente vulnerables. Algunos llegan a Estados Unidos o regresan a México en una posición de fortaleza, habiendo adquirido o reforzado bienes, capacidades y su *know-how* social e institucional. No obstante, la migración plantea riesgos e implica un proceso de adaptación que puede infligir una pérdida a migrantes vulnerables, padres, esposas e hijos. Los riesgos y la vulnerabilidad se intensifican por falta de documentos, habilidades comunicativas o educación. Esta sección final sobre acceso a programas sociales aporta evidencia para argumentar que el gobierno mexicano debe mejorar su capacidad para proporcionar a los inmigrantes retornados esos tres factores para mejorar la capacidad de éstos de salir adelante en México. Esto involucra a las Secretarías de Educación, Salud, Trabajo y Desarrollo Social. Sin embargo, esta recomendación es idéntica en el caso de Estados Unidos.
- La afiliación a los programas sociales mexicanos puede contribuir a mejorar el manejo de la migración temporal México-Estados Unidos (como se manifestó en la sección sobre Trabajo). Estos programas sociales disminuyen la vulnerabilidad de la unidad doméstica mientras el migrante está ausente y aumentan los incentivos para regresar a México, pero también pueden ofrecer canales para mejorar el ahorro, la devolución de impuestos y mantener su salud por medio de visitas médicas regulares.
- Si se ve en términos más ambiciosos, un acuerdo bilateral sobre protección social básica para todos los migrantes, incluida la totalización de pensiones, atención médica, y otros servicios sociales básicos debería potenciar la capacidad de los migrantes a adaptarse ya sea a Estados Unidos o a México. Viejos acuerdos bilaterales de esta índole, como el acuerdo sobre un certificado “binacional” de terminación de estudios, deberían ser puestos al día y hacerse obligatorios. El principal problema ha sido la descentralización. Cada estado en los Estados Unidos y México sigue sus propios procedimientos y es preocupante que no existan reglamentos uniformes; los directores y maestros ejercen un gran poder de discreción en permitir o bloquear el acceso a la escuela de los niños que llegan de Estados Unidos u otros países.

## NOTAS

- <sup>i</sup> Laura Pedraza nos proporcionó una gran ayuda en la preparación de este informe final.
- <sup>ii</sup> Sidney Weintraub, Francisco Alba, Rafael Fernández de Castro y Manuel García y Griego (1988), “Responses to Migration Issues”, en *Migration between Mexico and the United States. Binational Study*, Vol. 1., editado por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y la Comisión para la Reforma Migratoria de Estados Unidos (Austin). En ese capítulo, los autores afirmaban que el periodo en que México tenía una “política de no tener política” había tocado a su fin. Desgraciadamente, tras un periodo de un involucramiento mucho más intenso en asuntos migratorios, el gobierno mexicano, entre 2006 y 2012, optó por restar importancia al tema.
- <sup>iii</sup> Se pueden solicitar copias del manuscrito a ppe.laura@gmail.com.
- <sup>iv</sup> El número aumentó de 4.5 millones en 2000 a 6.3 millones en 2005 y alcanzó un máximo de 7.0 millones de migrantes mexicanos no autorizados en 2007.
- <sup>v</sup> Francisco Alba (2011), “¿Se estarán ampliando algunas de las oportunidades de la transición demográfica?”, *Coyuntura demográfica* 1:10-14.
- <sup>vi</sup> Un punto destacado en fecha reciente por J. Edward Taylor, Diane Charlton y Antonio Yúnez-Naude (2012), “The End of Farm Labor Abundance”, *Applied Economic Perspectives and Policy* 34(4): 587-598.
- <sup>vii</sup> Del capítulo sobre Dinámica de la población y también en Claudia Masferrer y Bryan R. Roberts (2012), “Going Back Home? Changing Demography and Geography of Mexican Return Migration”, *Population Research and Policy Review* 31(4): 465-496.
- <sup>viii</sup> Había 4.6 millones de trabajadores nacidos en México en 2000 y siete millones en 2010 en Estados Unidos. Unos dos tercios no había terminado preparatoria en 2000 y, en 2010, 55% estaba en la misma situación. El número que llegó en los cinco años anteriores al año 2000 fue de 1.2 millones y, en 2010, se elevó a 900 000.
- <sup>ix</sup> También conocido como Servicio Magisterial de Carrera. Se acaba de aprobar una nueva ley de educación. Incluye nuevas reglas para este sistema.
- <sup>x</sup> Oportunidades ofrece transferencias de dinero en efectivo y servicios a 5.8 millones de familias pobres, siempre y cuando asistan los niños a la escuela y acudan al centro de salud. Las transferencias alcanzan un promedio de 60 dólares mensuales. El Seguro Popular busca proporcionar servicios médicos gratis a las familias que carecen de seguro en un nivel sustancialmente superior al que ofrecen los hospitales de “cobertura abierta”, que es sumamente básico. Sin embargo, no costea ningún tipo de tratamiento.
- <sup>xi</sup> Nos referimos a una clasificación territorial denominada ZAP (Zona de atención prioritaria). En el momento de este estudio comprendía la mitad más pobre del territorio mexicano pero únicamente al 17% de la población.
- <sup>xii</sup> El programa Oportunidades está focalizado en sentido estricto: las unidades domésticas deben pasar una prueba socioeconómica antes de formar parte del programa. El Seguro Popular, por el contrario, tiene como meta cubrir a los que no tienen seguro, no a quienes están por debajo de un cierto nivel socioeconómico, pero también suelen ser más pobres que los asegurados.

<sup>xiii</sup> En México, cada estado y a veces cada empleado local o municipal siguen sus propios criterios. Debe establecerse y hacer de cumplimiento obligado una normatividad estandarizada, sobre todo mediante la operación de un sistema de operación en línea que comunique los sistemas de registro civil y escolar de Estados Unidos y de México.