

UNIDOS PELAS MIGRAÇÕES UNIDOS POR LAS MIGRACIONES

II. SEGUNDA PARTE MESA DE TRABAJO 1 MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Relator:

Dirk Jaspers

Director, Centro Latinoamericano y
Caribeño de Demografía
(CEPAL/CELADE)

REMESAS

Ponente:

Donald Terry

Director, Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN),
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Comentaristas:

Hania Zlotnik

Directora, División de Población, Departamento de
Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas

Alejandro Canales

Director, Asociación Latinoamericana de Población
(ALAP)

Milagros Hernando

Representante de España en el Comité Técnico de las
Naciones Unidas para la Iniciativa Contra el
Hambre y la Pobreza

MIGRACIÓN CALIFICADA

Ponente:

Sra. D^a Adela Pellegrino

Programa de Población
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Uruguay

Comentaristas:

Joao Peixoto

Instituto Superior de Economía e Gestão (ISEG)
Universidad Técnica de Lisboa

Andrés Solimano

Asesor Regional de la CEPAL

EXPERIENCIAS DE CODESARROLLO

Ponente:

José Antonio Alonso

Director, Instituto Complutense de
Estudios Internacionales de Madrid

Comentaristas:

Percival Manglano

Director General de Cooperación, Consejería de
Inmigración, Comunidad Autónoma de Madrid

Jaime Atienza

Economista
Responsable del área de Relaciones Económicas
Internacionales del Centro de Estudios para
América Latina y la Cooperación Internacional (CEALCI)
Fundación Carolina

Rodolfo García Zamora

Doctorado en Estudios del Desarrollo
Universidad Autónoma de Zacatecas

VINCULACIÓN CON NACIONALES EMIGRADOS

Ponente:

Alvaro Portillo

Director General de Asuntos Consulares y
Vinculación con los Uruguayos en el Exterior,
Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay

Comentarista:

Rodolfo Tuirán

Investigador visitante
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

RETORNO DE MIGRANTES

Ponente:

Rubén Silié

Secretario General, Asociación de Estados del Caribe (AEC)

Comentaristas:

Alejandro Guillén

Universidad de Cuenca, Ecuador

David Roll

Director, Programa Iberoamerica Soy Yo,
Relatos de Migración, Universidad de Salamanca

II. SEGUNDA PARTE

MESA DE TRABAJO 1:

MIGRACIÓN Y DESARROLLO

PRESENTACIÓN DE LA MESA DE TRABAJO 1

Dirk Jaspers-Fajier
Director, Centro Latinoamericano y
Caribeño de Demografía (CEPAL/CELADE)
Relator

Esta mesa está estructurada en cuatro sesiones de trabajo y cuenta con un total de cinco exposiciones, las que fueron seguidas por intervenciones de los comentaristas. Los cinco temas son:

1. Remesas
2. Migración calificada
3. Experiencias de co-desarrollo
4. Vinculación con nacionales emigrados
5. Retorno de migrantes

Existen múltiples relaciones entre la migración internacional y el desarrollo, muchas de las cuales forman parte de las sesiones plenarias. Diversas evidencias confluyen en identificar su intensa asociación con la globalización, si bien la movilidad de las personas enfrenta restricciones que no se aprecian en el caso de los bienes, el capital, el comercio y la información.

Existen múltiples relaciones entre la migración internacional y el desarrollo, muchas de las cuales forman parte de las sesiones plenarias. Diversas evidencias confluyen en identificar su intensa asociación con la globalización, si bien la movilidad de las personas enfrenta restricciones que no se aprecian en el caso de los bienes, el capital, el comercio y la información.

La migración internacional, especialmente la de trabajadores de menor calificación, enfrenta restricciones que no se condicen con las mayores facilidades de circulación disponibles para los flujos financieros, de comercio, información e ideas. Esta inconsistencia debe discutirse ampliamente, destacando que la mayor liberalización de la movilidad involucra la integración de los inmigrantes, la circulación y el retorno, lo cual traería condiciones para un mejor aprovechamiento de las potencialidades de la migración sobre el desarrollo. Los acuerdos bilaterales y subregionales en temas migratorios específicos (como las acreditaciones profesionales y el trabajo temporal) son muy importantes al respecto y podrían trabajarse en el marco iberoamericano, evaluando las

experiencias y acogiendo las nuevas realidades abiertas por la intensa migración reciente y las perspectivas futuras de un fuerte envejecimiento demográfico en las sociedades receptoras. Mención especial merecen la exploración de formas novedosas de utilización del Acuerdo General de Comercio de Servicios y de las oportunidades para la formación de capital humano en los países ibéricos.

Puede señalarse que, en el contexto iberoamericano, la migración y el desarrollo cobra especial significado, dado que existen cambios importantes que se han expresado históricamente: mientras durante muchas décadas América Latina y el Caribe fue una región de acogida de inmigrantes de la península ibérica, con consecuencias indiscutibles para el desarrollo de los países y concomitante con la libre movilidad de los factores, el giro que se ha dado en años recientes desafía el conocimiento de los procesos migratorios y trae oportunidades para el desarrollo que deben explorarse en cada caso.

La relación entre migración y globalización no queda acotada única y exclusivamente por lo que acontece en las últimas décadas del siglo XX y la primera del XXI. Más que un fruto de la globalización contemporánea, dicha relación ha sido parte constitutiva del proceso de modernización, jugando un papel central en el despliegue y desarrollo del capitalismo moderno. El movimiento de personas ha estado estrechamente relacionado con el desarrollo y la consolidación de las principales economías del mundo moderno, asegurando la competitividad de diversos sectores productivos. Esto no significa que la migración dentro de las regiones en desarrollo no sea importante ni haya tenido efectos de envergadura, pero usualmente mantuvo características distintas, enraizada en una historia de afinidades culturales, de vínculos comerciales y de permeabilidad de muchas zonas fronterizas, que hicieron prácticamente invisibles los movimientos en los Estados emergentes.



Dirk Jaspers

Director, Centro Latinoamericano y
Caribeño de Demografía (CEPAL/CELADE)
Relator de la Mesa de Trabajo 1

Las características y especificidades de la migración en el espacio Iberoamericano, han cambiado fuertemente en el último siglo, y con estas modificaciones también sus efectos sobre el desarrollo económico y social en los países de destino y de origen han tenido matices diferentes. La migración internacional ha sido un rasgo persistente de la historia de los países de América Latina y el Caribe. En virtud de su vinculación al Viejo Mundo, desde el período colonial y hasta mediados del siglo XX, la región recibió numerosos inmigrantes de ultramar, en su mayoría originarios del sur de Europa, que dominaron la escena migratoria durante muchas décadas y que aún tienen una presencia notoria en varios países. La región fue también destinataria de personas procedentes de otras subregiones de Europa, de poblaciones africanas, trasladadas a raíz del sistema de esclavitud vigente hasta el siglo XIX, de trabajadores originarios de Asia (en especial, chinos, indios y japoneses) y de grupos provenientes del Medio Oriente.

Hacia mediados del siglo XX, América Latina y el Caribe comenzó a perder su tradicional carácter atractivo de migrantes; la migración dentro de la propia región y los desplazamientos hacia el exterior adquirieron mucho mayor dinamismo. Estas tendencias recientes pueden resumirse mediante la descripción de algunos hechos estilizados.

Aunque la mayor parte de migrantes de América Latina en las últimas décadas se dirigió hacia los Estados Unidos (donde se registran más de 19 millones de personas), desde los años noventa se ha observado una diversificación de destinos. Sobre todo, se han intensificado los flujos hacia España, Canadá y Japón. En la actualidad, estimamos que más de 3,5 millones de personas nacidas en América Latina y el Caribe residen en países fuera de la región en países distintos a los Estados Unidos, y se estima que cerca de una tercera parte de ellas reside en España.

Con relación a la migración entre los países de la región, hay que destacar su vigencia, lo que indica que el fenómeno sigue acompañando la actual etapa del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Esta migración intrarregional combina

algunos rasgos tradicionales (los principales países de destino siguen siendo Argentina, Costa Rica y Venezuela) con signos de cambio, como el hecho de que en un creciente número de países se produce una yuxtaposición de la condiciones receptora con las de emisión, tránsito y retorno de migrantes (lo que se observa en varios Estados insulares del Caribe, países del istmo centroamericano y algunos del cono sur). Los migrantes intrarregionales totalizan también una cifra cercana a los 3 millones de personas, las que se desplazan fundamentalmente entre países fronterizos o con proximidad geográfica, por lo que coinciden con espacios de integración subregional.

Tras los patrones migratorios subyacen factores de expulsión en el origen, aunados a la demanda de trabajadores con diverso grado de especialización, la consolidación de redes sociales (a veces asociadas a vínculos históricos) y la facilitación de los medios de transporte y comunicaciones. Ello ha contribuido a una fuerte expansión de los flujos de latinoamericanos y caribeños.

España es el segundo destino de la emigración regional. Después del arribo de cerca de 3,5 millones de españoles a varios países de la región, que se registró entre 1850 y 1950, la tendencia migratoria se invirtió, comenzando con un flujo pequeño de migrantes y solicitantes de asilo, para experimentar un impulso considerable durante los años noventa. Las personas nacidas en los países de América Latina censadas en España aumentaron de 210 mil en 1991 a 840 mil en 2001; el Padrón Municipal de Habitantes, de enero de 2006, arrojó un total de 1,7 millones de personas oriundas y nacionales de algún país latinoamericano. Estas cifras ponen de manifiesto que se trata de un contingente que crece con singular brío y que representa casi la mitad de las entradas de extranjeros desde el año 2000.

Una parte de la migración latinoamericana a España corresponde a una modalidad de retorno diferido entre generaciones, que se produce bajo el amparo de medidas que abren la puerta para que algunas personas recuperen la ciudadanía de origen de sus antepasados que migraron a América Latina. Más allá de esta particularidad, los inmigrantes latinoamericanos se han beneficiado en mayor medida que los inmigrantes de otros orígenes de los programas de regularización y normalización; más aun, en promedio, del total de inmigrantes latinoamericanos casi un tercio ha obtenido carta de ciudadanía española. Estas condiciones permiten advertir que la integración de las personas nacidas en América Latina se ha convertido en una materia de alta prioridad para la sociedad receptora y los inmigrantes.

Portugal cuenta con un stock de 75 mil inmigrantes latinoamericanos y caribeños, más de dos tercios de los cuales son nacidos en Brasil y otro 29% en Venezuela. Si bien estas proporciones también señalan una asociación con los antiguos emigrantes a ultramar, el fenómeno alcanza una menor escala que en España; por ejemplo, el número de brasileños en Portugal es sólo ligeramente mayor que el de los que residen en España.

Consecuencias de la migración

Cabe destacar, en primera instancia, que los efectos de la migración sobre el desarrollo de cada país dependen tanto de su volumen como de las características de los migrantes.

Los países de América Latina en su conjunto tienen actualmente un saldo migratorio negativo. Mientras que algo más del 4 % de la población de la región reside en un país distinto al de su nacimiento, el número de inmigrantes equivale apenas a un 1%.

Sin embargo, existen diferencias muy importantes entre los países, pues hay algunos donde el número de sus emigrantes equivale a más del 8% de su población residente (porcentaje que supera al 20% en varios países del Caribe). Por el contrario, también hay países como Argentina, Costa Rica y Venezuela que cuentan con más inmigrantes que emigrantes.

En el campo multidimensional de las relaciones de la migración con el desarrollo, hay muchos temas relevantes. Entre ellos, los que deben ser examinados por los participantes de esta mesa.

Migración calificada

Respecto a la migración calificada, se trata de un asunto antiguo, pero con nuevas aristas. Como otras regiones en desarrollo, América Latina y el Caribe experimenta, desde hace décadas, pérdidas de población de elevada calificación desde hace décadas. Los eventuales beneficios asociados al retorno de estos recursos humanos no parecen materializarse de manera patente, aunque en varios países se han propuesto iniciativas para establecer vínculos con sus comunidades de emigrados y apoyar redes científicas asociadas a las diásporas. Entre los factores que propician la emigración de personal calificado se destacan las condiciones del mercado laboral y las dificultades en el campo de la investigación, la ciencia y la tecnología que se advierten en los países en desarrollo; en la misma dirección opera la activa demanda por competencias específicas en los países desarrollados.

La situación de los países de economías más pequeñas es especialmente preocupante, ya que suelen verse más afectados por la emigración de sus profesionales a países desarrollados (un ejemplo de ello es la emigración de enfermeras y maestras de las naciones caribeñas). No obstante, los países más poblados de la región experimentan pérdidas no menos sensibles, pues la emigración de profesionales en áreas muy especializadas constituye un flujo constante, que pone en serio riesgo la pérdida de masa crítica en varios ámbitos del conocimiento. Es decir, la emigración de capital humano sigue siendo un problema a escala agregada; la alta selectividad de los migrantes, su escasa circulación y débil vinculación con sus países de origen imponen restricciones a las disponibilidades nacionales necesarias para el aumento de la competitividad.

De acuerdo con la información reunida por el CELADE, las cifras censales indican que el número de profesionales, técnicos y afines latinoamericanos fuera de su país de origen aumentó fuertemente desde 1970, ascendiendo a poco más de 300 mil perso-

nas en 1990 y a casi un millón en 2000. Del total de estos migrantes sólo un tercio permanecía dentro de la región en 1990; en 2000 esa proporción se redujo a un cuarto. Aunque los profesionales y técnicos representan una fracción reducida de la población económicamente activa migrante intrarregional, su participación aumentó significativamente; amén de contribuir a valorizar este patrón migratorio, esta tendencia puede dar pábulo a esfuerzos de cooperación regional en el empleo compartido de los recursos humanos calificados.

La migración de personas calificadas constituye un flujo de recursos humanos contextualizado en un escenario de división internacional del trabajo y un tipo de intercambio de características asimétricas, en un complejo sistema de relaciones entre países industrialmente avanzados y otros que no lo son. Entre los factores que explican los intentos de los países desarrollados, sobre todo, por captar migración calificada, pueden señalarse los de tipo demográfico (un envejecimiento de sus poblaciones y una reducción de las cohortes de jóvenes que ingresan anualmente al mercado de trabajo), la creciente demanda tecnológica y motivos culturales (especialmente un déficit de jóvenes nativos ingresantes al mercado de trabajo en los sectores de ciencia y tecnología, debido a una oferta abundante de estudiantes extranjeros en estos ámbitos, que permitiría mantener salarios reducidos en los sectores de investigación y desarrollo y desestimularía la orientación de los estudiantes nativos hacia esas vocaciones). Otro importante factor de atracción es la apertura de las políticas migratorias a este tipo de ingresos. Estos elementos hablan de una competencia por personal calificado entre muchos países desarrollados, que se transformará en un fenómeno relevante del siglo que comienza.

La creciente interdependencia económica a escala mundial ha hecho que las empresas multinacionales, en su afán competitivo, recurran tanto a la "importación" definitiva de trabajadores como a la contratación estacional de extranjeros, modalidad que responde a una cuestionada estrategia de flexibilización del mercado laboral. Esto las ha convertido en otro polo de atracción de flujos migratorios calificados, junto a las organizaciones internacionales, que ofrecen salarios y beneficios competitivos a nivel internacional y carreras estables, y que al localizarse en las capitales de los países desarrollados, contribuyen a que este flujo de capital humano se oriente en dirección sur-norte.

La globalización de los medios de comunicación de masas también ha influido como causal, tanto por la homogeneización de aspiraciones, valores, expectativas y pautas de consumo que ha implicado, como por su incidencia en nuevas modalidades de trabajo profesional y académico, capaces de eludir las barreras espaciales.

Entre los determinantes en los países de origen, se mencionan las diferencias salariales y en las condiciones de trabajo, a favor de los países desarrollados, como un factor estructural. Junto a una mayor valoración social de las profesiones de investigación, constituirían una importante tríada de motivaciones de emigración entre académicos e investigadores. Pero también es cierto que, aunque importante, el de los ingresos no siempre es el factor determinante en la decisión emigratoria de las personas con califi-

cación. La infraestructura disponible, la facilidad de acceso al instrumental y los materiales necesarios para las labores constituyen también elementos de peso. El debilitamiento de los proyectos de desarrollo nacional en algunos países de América Latina y el Caribe, y la violencia que afectó a la región en algunos períodos y en varios países, son otros detonantes de relevancia, junto a la realización de estudios de postgrado en el extranjero.

El debate en torno a la confrontación entre una sobreoferta de recursos humanos calificados y su subutilización en el mercado de trabajo regional, es un nudo temático importante para la migración calificada latinoamericana y caribeña. Para ambas hipótesis existen evidencias que no permiten hacer afirmaciones concluyentes, mas bien habría que considerar los factores específicos de cada país emisor y las oportunidades puntuales que ofrecen los países de recepción, e incluso las redes establecidas entre los migrantes, como elementos explicativos.

Aunque la emigración de personal calificado desde la región no debe considerarse un hecho irreversible, las evidencias conducen a una lectura desde la perspectiva de las pérdidas, que pueden impactar especialmente en cinco áreas críticas en los países de origen: el desarrollo de la ciencia y la tecnología; la calidad del servicio de salud; la creación e innovación en el área de los negocios; la calidad en el diseño de las políticas públicas; y la variedad cultural y la identidad.

Con este panorama, las posibilidades de circulación e intercambio de científicos, surgidas de nuevas perspectivas que intentan alejarse de la noción de "fuga", son reducidas para los países de la región, y se ven dificultadas por las prácticas de flexibilización laboral aplicadas por las grandes corporaciones, la retención de los estudiantes más destacados en las universidades del mundo desarrollado y la enorme disparidad entre las condiciones de trabajo y las remuneraciones que ofrecen los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo, entre otras razones.

Ante un pronóstico de intensificación de la captación de personal calificado inmigrante por parte de los países centrales en las próximas décadas, los países en desarrollo deben adoptar políticas activas, considerando las particularidades de los contextos nacionales y regionales, prestando atención al hecho de que toda iniciativa no debe vulnerar el respeto a los derechos de las personas, sobre todo su derecho a la libertad de circulación. Además de esta diversidad de escenarios nacionales, es preciso visualizar las diferentes características de los grupos de migrantes calificados al diseñar políticas de vinculación.

La acción concertada de los países de la región, realizando firmes demandas para facilitar la movilidad de profesionales y técnicos como una forma de atenuar las asimetrías globales; y el ofrecimiento de una genuina ciudadanía a las personas emigradas, para garantizarles el ejercicio de derechos económicos, políticos y sociales en sus países de origen son, además de medidas necesarias, responsabilidades ineludibles.

Remesas

Por su lado, la importancia de las remesas es indiscutible para los países de la región. Sin embargo, como se dejará ver, tras el enorme monto, impacto macroeconómico y crecimiento que han tenido, falta todavía una mayor evidencia de sus impactos sobre la pobreza y el bienestar y, de allí, en el largo plazo, sobre el desarrollo. Las remesas enviadas a los países revisten un ingreso estratégico para muchos hogares que las reciben y, por esta razón, su utilización es objeto de especial preocupación y ha estimulado diversas iniciativas, generadas en los países y en organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo. La utilización de las remesas en el ámbito doméstico, su medición (en las balanzas de pago y encuestas), los costos de transferencia (y la transparencia del mercado), el potencial productivo y sobre el bienestar, son algunos temas en plena discusión en los países de la región. También hay que destacar que en los últimos años han cobrado vigor las remesas colectivas, donaciones enviadas por grupos de migrantes de la misma comunidad de origen para obras de infraestructura y bienestar social, como la remodelación de templos y escuelas. Aunque sólo representan una pequeña fracción del monto total de las remesas, tienen un impacto directo en el desarrollo o, cuando menos, en el bienestar de dichas comunidades; esto ha llevado a que se les denomine "recursos de calidad" y formen parte de iniciativas de co-desarrollo.

Los efectos sociales y económicos de las remesas son un tema que abarca desde el plano de las familias y las comunidades de origen hasta el macroeconómico (su efecto sobre el desarrollo de los países que las perciben y sobre la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza). El abordaje de este tema, en plena discusión, cuenta con una base empírica muy desigual en los países de la región. Un reciente estudio de la CEPAL en once países indica que la repercusión de las remesas en términos de reducir la pobreza de la población en su conjunto es poco significativa; esta conclusión cambia cuando el análisis se reduce a los hogares que reciben las remesas, pues en nueve países se advirtió que el 50% o más de las personas de estos hogares se encontrarían bajo la línea de pobreza si no contaran con el aporte de tales transferencias. Con todo, los efectos de las remesas en la distribución del ingreso son magros.

Simultáneamente, el flujo de remesas se ha transformado en un tema de creciente interés dentro de la problemática migratoria. Estos flujos constituyen una importante inyección de recursos económicos en sectores específicos de las economías nacionales, regionales y locales, y desde 1990 hasta la actualidad han pasado a ser uno de los principales tópicos de las transferencias corrientes en las balanzas de pagos de muchos países en desarrollo o de reciente industrialización, especialmente los de América Latina y el Caribe.

Las remesas no sustituyen a las políticas y programas sociales. Además, muchas veces tienen como contrapartida los costos personales y sociales que puede implicar la decisión emigratoria, como la desintegración familiar, los riesgos del traslado, las dificultades en la inserción laboral o la vulnerabilidad cotidiana que enfrentan muchos migrantes. También persisten las dudas acerca

de la dependencia que estos flujos pueden generar en las familias y comunidades receptoras.

El debate generado en torno a las remesas puede sintetizarse en tres grandes áreas de discusión y reflexión:

a) Los aspectos conceptuales y metodológicos de su abordaje, es decir, la definición de las remesas y del diseño de mecanismos para su registro y estimación. En una primera instancia se utilizaron encuestas y métodos indirectos, pero el interés por sus efectos macroeconómicos supuso el comienzo del empleo de datos procedentes de las balanzas de pagos. Aunque se reconoce la inadecuación del diseño actual de esta fuente de información para el registro de las remesas, se realizan esfuerzos para adaptarlo a sus características.

b) Los efectos sociales, sobre todo en la reducción de las desigualdades, y los impactos económicos de las remesas, desde los puntos de vista micro y macroeconómico.

c) La identificación de los determinantes y las motivaciones detrás de la decisión de enviar remesas. Los estudios han fluctuado entre la consideración de las remesas como un ejercicio de solidaridad de los migrantes con sus familias, comunidades y países -con lo que se analizan las características de los migrantes y sus hogares- o como un flujo de inversión -con lo que se toma en cuenta la correlación entre la cantidad de remesas que se envían con los distintos factores macroeconómicos vinculados a la rentabilidad de los negocios.

Aunque en general se las considera como porciones del ingreso de los migrantes internacionales, con residencia temporal o permanente en el país donde trabajan, que son transferidas desde allí a su país de origen, las remesas adoptan definiciones específicas según el enfoque desde el que se las analice. Desde una perspectiva financiera se las concibe como transferencias unilaterales entre residentes de dos países diferentes, que no tienen por objeto el pago de un bien o servicio -por lo que se supone que ambos son familiares-, y que procuran contribuir a la manutención del o los que la reciben. Una mirada económica pone énfasis en el significado de este flujo respecto de la composición del ingreso familiar: se trataría, entonces, de un fondo salarial que sustituye o reemplaza a los ingresos que pudiera haber obtenido el trabajador en su lugar de origen de no haber migrado a otro país. Para un enfoque sociológico y antropológico, las remesas son examinadas en el contexto de la reproducción de sistemas sociales y culturales, haciendo hincapié en la conformación de redes sociales y familiares transnacionales.

Cuatro grandes marcos de referencia se han ocupado del abordaje de esta inquietud en las últimas décadas: el estructuralista (durante los años setenta y mediados de los ochenta); el funcionalista (desde el declive del primero hasta fines de los años noventa); más recientemente el propuesto por los organismos internacionales financieristas del desarrollo, y una visión crítica de los tres anteriores.

Para la óptica estructural, la emigración de la fuerza de traba-

jo local -como estrategia de los migrantes y sus familias para mejorar sus condiciones de vida- generaría una situación de dependencia de estos recursos externos y acentuaría los efectos distorsionadores de la modernización en las comunidades; el resultado: un círculo vicioso que perpetuaría las condiciones de atraso estructural de las comunidades de origen y retroalimentaría el proceso migratorio, convirtiendo a esas localidades en meras exportadoras de fuerza de trabajo (*migration syndrome*). Desde el prisma funcional, la emigración y las remesas, adecuadamente encauzadas, promoverían el desarrollo en, al menos, tres formas complementarias: constituyendo una fuente importante en el financiamiento de inversiones productivas, especialmente rurales; impulsando la economía nacional a través del incremento de la demanda de bienes y servicios que supondrían los gastos de consumo financiados con las remesas; reduciendo las desigualdades sociales y económicas, al canalizarse directamente hacia aquellos que las necesitan, sin pasar por filtros clientelares o burocráticos que pudieran desviarlas.

Para los organismos internacionales promotores del desarrollo, las remesas jugarían un papel potencial para el bienestar de las familias que las perciben y para el desarrollo de sus comunidades, al posibilitarles el aprovechamiento de sus propias capacidades, constreñidas hasta ahora por el control estatal de la economía y la persistencia de las redes clientelares que perpetuarían su situación de pobreza. También destacan la gran importancia de las remesas para la estabilidad macroeconómica de los países de origen de la migración. Desde la región se ha invertido esta observación, al sostener que son los migrantes, con sus envíos de dinero, los que están subsidiando los efectos de las políticas de ajuste estructural que se llevan a cabo en sus países de origen por indicación de tales organismos, con lo que las preocupaciones se sitúan en un debate político acerca del reparto de los costos y beneficios de la reestructuración de la economía global.

La perspectiva crítica cuestiona el hecho de que las remesas se hayan convertido en un elemento estratégico del desarrollo, potencialmente aliviador de la pobreza. Las remesas, se sostiene, no son una forma de ahorro, ni una fuente para la inversión productiva, sino que constituyen un fondo salarial destinado principalmente al consumo y la reproducción material del hogar, y que en muy baja proporción se utiliza en proyectos productivos. La falta de desarrollo no se resuelve con emigración, sino con políticas de desarrollo, inclusión social y fomento a la inversión, ya sea de fuente estatal, privada o mixta.

Las estimaciones actuales permiten detectar la existencia de cuatro grandes aspectos característicos del flujo actual de remesas a nivel mundial: un rápido y sostenido crecimiento absoluto; una alta participación de países desarrollados en la percepción; un alto nivel de concentración en un grupo selecto de países, y la incorporación de nuevos países al circuito mundial de las remesas.

América Latina es, junto a Asia, una de las únicas regiones del tercer mundo que ha incrementado su participación en el flujo mundial. Las remesas regionales pasaron de un volumen de 1,12 mil millones de dólares en 1980 a más de 30 mil millones en el 2003, estimándose que superaron los 50 mil millones en el 2005.

Es decir que, con pequeñas fluctuaciones, prácticamente se han duplicado cada cinco años desde 1980. Pero esta tendencia no se ha dado con similar intensidad en cada país y subregión.

Aunque se ha extendido el espectro de países de destino, el 60% de las remesas que recibe América Latina y el Caribe se concentra en México, Brasil y Colombia. Otro 20 % es acumulado por Guatemala, El Salvador y República Dominicana. La distribución de estos flujos monetarios al interior de la región presenta dos grandes características: los países centro y sudamericanos incrementan su participación relativa, y los del Caribe y México la reducen.

Algunas observaciones pueden hacerse en relación a las *características macroeconómicas de los países perceptores* de remesas. En primer lugar, tanto los grandes perceptores (México, Brasil, Colombia) como aquellos que no lo son (Chile, Argentina, República Bolivariana de Venezuela) presentan los mayores PIB regionales; entre los perceptores medios se ubican los países de menor tamaño económico en la región. Un segundo punto es que tanto los pequeños como los grandes países perceptores de remesas tendrían, en general, un mayor nivel de desarrollo que las naciones ubicadas en el rango medio. No parece haber, pues, un perfil macroeconómico de los países que permitiera establecer un patrón del volumen de remesas recibido. Países con similares condiciones macroeconómicas (como Chile y México) tienen una participación opuesta en la captación de remesas. Sin embargo, entre los países que sí son perceptores parece haber diferencias macroeconómicas importantes, que permiten distinguir entre los de mayor y menor nivel de percepción: los primeros parecieran ser de mayor tamaño económico y demográfico, más desarrollados, más competitivos y con un PIB per cápita superior.

El *impacto macroeconómico* de las remesas difiere según la dimensión de las economías receptoras. En las naciones de menor tamaño las remesas de nivel intermedio parecen tener un peso relativo importante, hasta el punto de configurar una variable relevante en la generación y sustentación de los equilibrios macroeconómicos fundamentales. Además, en las economías de mayor tamaño, la contribución de las remesas al financiamiento del gasto de los hogares es muy inferior a lo que sucede en economías pequeñas y medianas. El peso específico de las remesas como fuente de divisas es mayor en países con economías pequeñas y/o signos de estancamiento, como Haití, El Salvador o Ecuador, que en las economías grandes y/o más dinámicas, como Brasil, México y Colombia, a pesar de los mayores volúmenes de remesas que presentan estas naciones. Sin importar su volumen, ellas no son un sustituto ni de la IED ni de las exportaciones, sino una consecuencia de las mismas debilidades macroeconómicas que explican la ausencia de IED y la baja competitividad internacional de dichas economías.

Sobre *el perfil de los emisores* también pueden extraerse algunas apreciaciones, que no deben perder de vista la existencia de matices según los países: el envío de remesas involucra en forma regular a prácticamente el 50% de los inmigrantes latinoamericanos mayores de 18 años. Su volumen global está compuesto por una gran multiplicidad de transferencias de pequeñas cantidades de

dinero, que en la mayor parte de los casos se envían con gran periodicidad y regularidad. Generalmente se trata de envíos mensuales de alrededor de 300 dólares, que se remiten sobre todo vía electrónica a través de empresas formales dedicadas a la transferencia de dinero y/o de depósitos bancarios. Estas características nos hablan de inmigrantes que transfieren a sus familias de origen parte de sus ingresos salariales para sustentar su reproducción material, lo que explica su frecuencia y periodicidad. Dados los bajos montos involucrados en cada remesa, resulta difícil pensar que pudieran ser ahorradas o invertidas en otra cosa que no sea el consumo. Esto no quiere decir que algunos migrantes y sus familias no tengan capacidad de ahorro, pero las remesas no son una forma de canalizarlo, sino que siguen siendo un fondo salarial.

Las *características sociodemográficas* de los remesadores regionales que residen en los Estados Unidos aportan valiosos datos. Por ejemplo, puede saberse que los hombres hacen más envíos (dos de cada tres dólares que se transfieren como remesas son enviados por varones), de mayor cuantía y en forma más frecuente y periódica. Las remesas podrían estar reflejando, entonces, la división sexual del trabajo, tanto desde el punto de vista del acceso al empleo como de sus condiciones. Los inmigrantes jóvenes (18 a 40 años) participan con casi tres cuartas partes del volumen total de las remesas, proporción que se eleva a casi el 80% en el caso de los mexicanos. El estado civil también es una variable que influye en la propensión a remitir, pues prácticamente tres cuartas partes del volumen total de las remesas corresponden a transferencias monetarias enviadas por inmigrantes unidos. A pesar de la alta heterogeneidad en los niveles de escolaridad de los inmigrantes latinoamericanos en los Estados Unidos, puede apreciarse otra tendencia generalizada: los inmigrantes de menor escolaridad registran una mayor propensión a enviar remesas a sus comunidades de origen -del total del volumen de las remesas anuales, el 62% proviene de inmigrantes con bajos niveles de escolaridad, mientras que los inmigrantes con alta escolaridad aportan sólo el 12%.

También contribuyen a entender el comportamiento remesador de los inmigrantes las características de sus hogares, tanto de aquellos que se ubican en las regiones de origen de la migración como en las zonas de destino. Los que residen en hogares de mayor tamaño tienen más propensión a remitir, por ello, prácticamente dos tercios del volumen global de las remesas proviene de hogares grandes y sólo un tercio de hogares pequeños (la diferencia es mayor en el caso de los mexicanos). Y como cabe esperarse, la propensión a remitir dinero es significativamente mayor en el caso de los hogares sin personas menores de 18 años, aunque se dan algunas diferencias según países de origen del migrante.

La consideración de las *características migratorias* de los remesadores permite concluir que, mientras más estrechos sean los lazos y relaciones que mantenga el inmigrante con sus comunidades de origen, mayor será la propensión a hacer regularmente envíos de dinero. Dos indicadores permiten corroborarlo: el índice de remisión es sustancialmente mayor en los inmigrantes de reciente llegada respecto de los que llevan más de 15 años en los Estados Unidos; y la mayor motivación a mandar remesas se da entre aquellos migrantes que han efectuado recientemente un viaje de regreso y/o visita a su país de origen. El análisis inverso

lleva a suponer que, cuanto más integrado esté el migrante a la sociedad de destino, menor será su propensión a remitir, y efectivamente ocurre así, al menos si se consideran indicadores de esta integración el dominio del inglés (envían más remesas aquellos que lo usan y dominan menos) y la opción o postulación a la naturalización (quienes se encuentran en este proceso tienen menor propensión a remitir).

Finalmente, es interesante el recorrido por algunos indicadores de la condición socioeconómica de los migrantes remesadores. La propensión a remitir es marcadamente superior entre los activos, además de enviar mayor monto en promedio -se reafirma el carácter salarial de las remesas-. Por otro lado, se observa que los empleados en puestos de menor calificación tienen una mayor propensión a remitir dinero, y que esta propensión a enviar se reduce a medida que se incrementa el ingreso familiar.

Conclusiones

Tras la emigración se puede pensar en ampliar las potencialidades de las remesas y en los beneficios del retorno de recursos humanos, en conjunto con iniciativas para establecer vínculos con las comunidades de emigrados y apoyar redes científicas asociadas a las diásporas. Esto último abre el tema del retorno y de la vinculación, como mecanismos para encarar las pérdidas, y pensar, además, en iniciativas de co-desarrollo, en la que se cuente con la colaboración de los países de origen y destino, así como con la participación de los migrantes.

Justamente, los fenómenos mencionados pueden ofrecer oportunidades para iniciativas conjuntas de los países de la región en la comunidad iberoamericana bajo un esquema de desarrollo compartido. En tal sentido, la idea es dar particular énfasis a las potencialidades que entraña el fortalecimiento de la vinculación con los emigrados y la generación de políticas y programas destinados a favorecer y facilitar la migración de retorno de quienes lo deseen.

II. SEGUNDA PARTE

MESA DE TRABAJO 1:

MIGRACIÓN Y DESARROLLO

REMESAS

LAS REMESAS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

Donald Terry

Director

Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Ponente



A La Vista de Todos, Pero Invisibles: El Caso de las Remesas en América Latina y El Caribe

Palabras clave: Remesas, familia transnacional, globalización, bancarización, diáspora, desarrollo, comercio nostálgico, "mal holandés", microcrédito,

Las remesas constituyen la cara más humana de la globalización, y una de las menos estudiadas. Las diferencias demográficas y en nivel de desarrollo entre las distintas regiones del mundo han favorecido el flujo creciente e incesante del recurso más importante: los movimientos de personas. Este fenómeno se ha visto favorecido por el abaratamiento del transporte y las comunicaciones y la liberalización de los movimientos de bienes, servicios y capitales.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que durante 2005 los trabajadores extranjeros enviaron al menos US\$180.000 millones a su país de origen. En 2005 llegaron a América Latina y el Caribe más de US\$54.000 desde el resto del mundo, cifra que vuelve a superar el total combinado de inversión extranjera directa y ayuda exterior para la región (véase el gráfico 1). Sin duda, estas cifras subestiman los totales verdaderos, debido a problemas de contabilización y seguimiento de estos flujos, conocidos como remesas ⁽⁶⁾.

Más aún, estos totales corresponden únicamente a las remesas en dinero. No incluyen las transferencias periódicas de bienes -como computadoras y electrodomésticos- que también pueden utilizarse como bienes de inversión, especialmente en las microempresas informales, unidad fundamental del sector económico en todos los países en desarrollo. En algunos hogares y comunidades las llamadas "remesas en especie" pueden ascender a más del 25% del valor de las transferencias monetarias.

El dinero y los bienes son un miembro de esta ecuación internacional. Los trabajadores son el otro. Los trabajadores abandonan su país de origen en busca de empleos mejor remunerados en el extranjero y, gracias a su laboriosidad y ahorro, envían parte de lo que ganan a su país para ayudar a la familia. Hoy en día, una de cada diez personas en el mundo está relacionada directamente con las remesas. Aproximadamente 125 millones de trabajadores envían dinero para apoyar a 500 millones de familiares que permanecen en su país de origen ⁽⁷⁾.

Sin embargo, estos enormes flujos de dinero y trabajadores, a pesar de estar a la vista de todos, han pasado inadvertidos durante décadas. ¿Por qué? En primer lugar, quienes envían remesas a América Latina y el Caribe generalmente lo hacen en pequeñas cantidades: lo más habitual es que la remesa sea de US\$200 a

⁽⁶⁾Actualmente no se cuenta con datos internacionalmente comparables acerca de las remesas, lo cual no ocurre con otras categorías de flujos financieros, comercio de bienes y servicios y diversas formas de transferencia de tecnología que se controlan, documentan e informan con sumo cuidado. Las estimaciones del BID acerca de las remesas se basan en datos obtenidos en encuestas y no únicamente en datos de los bancos centrales en los que se basan muchos otros informes internacionales. Esta elección refleja la opinión unánime de los expertos, que afirman que los datos de los bancos centrales subestiman notablemente los flujos de remesas. Como resultado de ello, el Banco Mundial informa Bolivia 860 Colombia 4,126 Perú 2,495 Brasil 6,411 Paraguay 550 Uruguay 110 Ecuador 2,005 Panamá 254 Costa Rica 362 El Salvador 2,830 Guatemala Belice 81 Honduras 1,763 Jamaica 1,651 Trinidad y Tobago 2,682 Haití 1,077 Venezuela 272 Argentina 780 México 20,034 Nicaragua 850 Suriname 55 Fuente: Fomin-BID, (2004a).

⁽⁷⁾La estimación de 500 millones de personas está basada en datos de América Latina, donde cada remesa, en promedio, ayuda a 4,5 familiares.

US\$300 por mes. En otras partes del mundo, las cantidades mensuales pueden ser mucho menores, a menudo van desde apenas US\$50 a US\$100.

Por otra parte, los trabajadores suelen enviar remesas por medios que escapan a cualquier sistema financiero formal. Todavía se transporta dinero personalmente. A diferencia de lo que ocurre en otras regiones del mundo, donde los bancos desempeñan un papel fundamental en el envío de dinero al país de origen, los inmigrantes de América Latina y el Caribe recurren principalmente a empresas internacionales de transferencias monetarias u operadores locales para sus operaciones de remesas. Debido a que la gran mayoría de las personas que envían remesas y las familias que las reciben no recurren a bancos, habitualmente se las excluyó de las estadísticas financieras recopiladas para hacer un seguimiento de flujos financieros internacionales.

En consecuencia, la principal organización que se ocupa de seguir los flujos financieros internacionales, el Fondo Monetario Internacional (FMI), relegó durante años miles de millones de dólares por concepto de remesas a la categoría "errores y omisiones" de sus cuentas. Como los bancos centrales de América Latina están comenzando a controlar más las remesas, están incrementando sus estimaciones entre 200% y 300% en relación con algunos países. Por esta razón es difícil determinar con exactitud en qué medida el que los flujos de "remesas oficiales" rondan los US\$100.000 millones en todo el mundo, pero que posiblemente una cantidad similar de "remesas no oficiales" no se esté contabilizando. El Banco Mundial está desarrollando normas uniformes para las encuestas que se utilizarán a fin de estimar con mayor precisión los flujos de remesas a nivel mundial.

El Nuevo Mapa de los Mercados Laborales Mundiales

Los emigrantes están trazando un nuevo mapa de los mercados laborales mundiales. Más de 25 millones de emigrantes latinoamericanos y caribeños forman parte de una enorme y creciente diáspora mundial. De éstos, alrededor de 22 millones se encuentran en las economías desarrolladas de América del Norte, Europa y Japón, mientras que entre 3 y 5 millones trabajan en países limítrofes de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, ahora existe una importante concentración de bolivianos en Argentina, nicaragüenses en Costa Rica, guatemaltecos en México, haitianos en la República Dominicana, colombianos en Venezuela y peruanos en Chile.

Si bien el aumento más rápido en el porcentaje de remesas a América Latina y el Caribe corresponde a Europa occidental (España, Italia y Portugal), Estados Unidos sigue siendo decididamente el principal destino para trabajadores migrantes de América Latina y el Caribe. Al menos 12 millones de adultos de América Latina y el Caribe -más de 60% del total que vive en Estados Unidos- envían dinero a sus familiares con regularidad, generalmente una vez por mes⁽⁸⁾. Este proceso permanente implica que ingresen a esta región cerca de US\$40.000 millones anuales en concepto de remesas provenientes de Estados Unidos.



Dentro de Estados Unidos, el mapa de trabajadores extranjeros también está cambiando. De hecho, anualmente se envían montos considerables (más de US\$50 millones) desde 37 estados y Washington D.C., lo que indica que la dispersión de esta fuerza laboral se extiende mucho más allá de los tradicionales estados fronterizos. Los migrantes que se hallan en los destinos más recientes para trabajadores latinos⁽⁹⁾ (Georgia, Carolina del Norte, Virginia, Colorado, Massachusetts, Maryland, Nevada y Washington) tienden a mandar dinero a su país de origen con mayor frecuencia que los migrantes que viven en otros estados (véase el gráfico 2).

En consecuencia, América Latina y el Caribe conforman el mercado de remesas de mayor volumen en el mundo. De hecho, el hemisferio occidental en su totalidad funciona cada vez más como un mercado laboral integrado.

Este desplazamiento de mano de obra a través de las fronteras constituye un mercado internacional en el que las personas se mueven racionalmente hacia los lugares donde hay empleo. Sin embargo, lo que motiva este proceso es una conexión fundamentalmente humana: los trabajadores emigran para mantener a miembros de su familia y asegurar su futuro en su país de origen. Los millones de decisiones de ir al extranjero y enviar dinero al país de origen obedecen tanto al altruismo como a una mezcla de objetivos perseguidos de forma pertinaz y que se identifican con la búsqueda de seguridad. Sin embargo, el compromiso con la familia sigue siendo el componente central de estos flujos.

⁽⁸⁾ Además, entre 2 y 3 millones envían remesas a sus familiares ocasionalmente.

⁽⁹⁾ Este análisis no incluye remesas enviadas a Haití ni a Belice, Guyana, Jamaica u otros países de habla inglesa del Caribe.

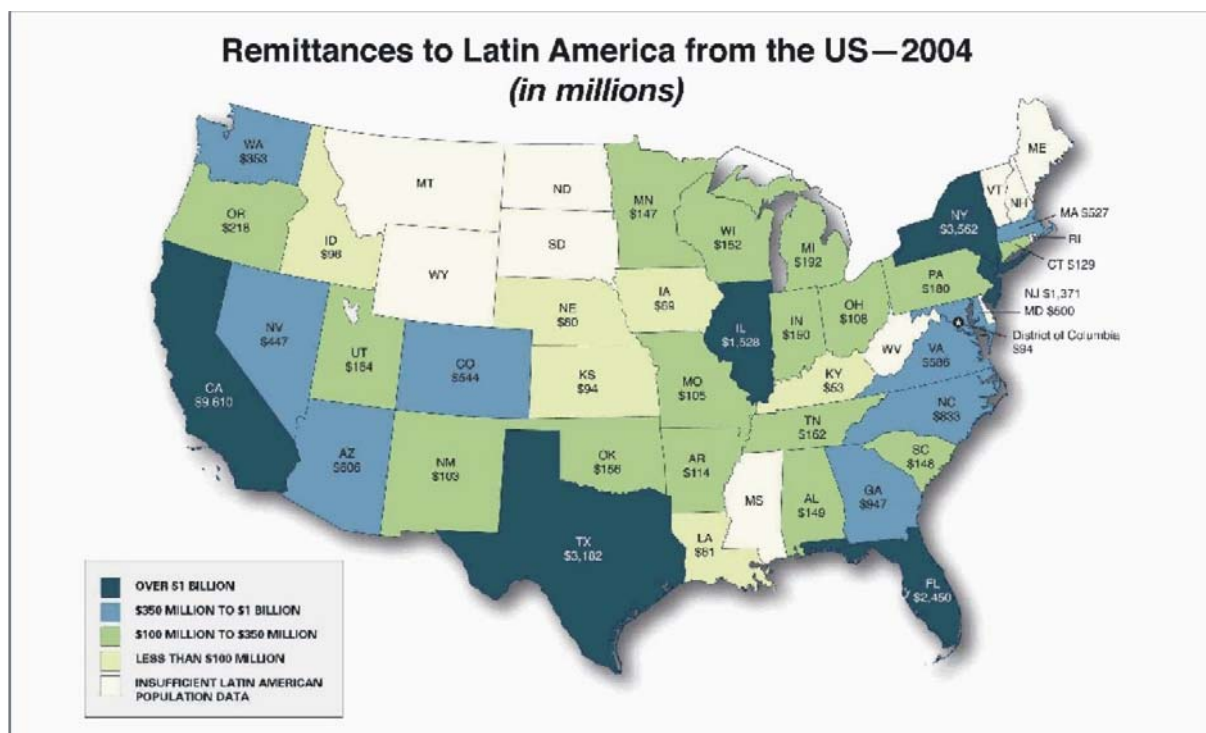


Gráfico 2. Remesas a América Latina y el Caribe enviadas desde Estados Unidos, 2004 (millones de US\$)

Fuente: Fomin-BID, 2004b.

En este sentido, las remesas se pueden caracterizar verdaderamente como el lado humano de la globalización.

El proceso es también profundamente empresarial. Frente a la limitación creciente de las oportunidades registrada durante las últimas dos décadas en el país de origen, los trabajadores de América Latina y el Caribe -en especial provenientes de áreas rurales- han pasado por alto sus propias ciudades y se han trasladado directamente al extranjero. Al igual que los empresarios que buscan mercados en todo el mundo, los trabajadores extranjeros cruzan las fronteras buscando ventajas comparativas. Si bien consideran su destino inmediato como un lugar donde pueden ganar un salario mejor, posiblemente creen que su país natal es un lugar mejor para criar a sus hijos o jubilarse más adelante.

Desde este punto de vista, los remitentes de remesas y sus familiares están forjando un nuevo tipo de familia -la familia transnacional- que vive y aporta en dos culturas, dos países y dos economías en forma simultánea. Este patrón y esta nueva ola de movilidad laboral difieren de los anteriores. En un pasado no muy lejano, dejar el país de origen implicaba cortar prácticamente todos los vínculos. Hoy en día, el bajo costo de los pasajes aéreos, las comunicaciones de larga distancia, el correo electrónico y las computadoras, más otros numerosos medios (entre ellos el creciente potencial de la transferencia electrónica de fondos), permiten que las familias envíen dinero e información e incluso que transmitan afecto a través de las fronteras de un modo relativamente rápido y sencillo. Así, estas familias están superando los límites geográficos tradicionales y creando nuevas formas de interconexión social y económica.

El Poder Económico de los Pobres: Impacto Multiplicador de las Remesas

Si bien las personas que envían remesas y sus familiares suelen ser individualmente invisibles, el poder económico de millones de pobres resulta cada vez más evidente. De hecho, la línea divisoria entre los que son pobres y los que no lo son depende menos de la existencia de activos que del uso de esos activos. Las observaciones pioneras del economista peruano Hernando de Soto acerca de los pobres y la propiedad son igualmente pertinentes en relación con el tema de las remesas: "Para que haya desarrollo en los países pobres, se les tiene que permitir a los pobres y las clases medias bajas usar sus activos tal como los usan los ricos... [estos activos] pueden volverse más productivos, además de generar capital para sus propietarios, crecimiento para la nación y mercados para la industria" (De Soto, 2001, p. 1).

En la misma dirección el profesor C. K. Prahalad, autor de *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits*, señala: "Si dejamos de pensar en los pobres como víctimas o como una carga y comenzamos a pensar en ellos como empresarios con capacidad de adaptación y creatividad y como consumidores con conciencia del valor, se abrirá un mundo entero de oportunidades" (Pralhad, 2004, p. 1).

Las remesas se han vuelto fundamentales para la supervivencia de millones de familias y la salud de muchas economías nacionales. Sin embargo, este canal aún no está suficientemente desarrollado para dar a los pobres más opciones con respecto al uso

de sus propios recursos en beneficio de sus familias y comunidades. Con respecto a las familias, las remesas constituyen una fuente crítica de apoyo para alrededor de 20 millones de familias de América Latina y el Caribe, y a menudo representan, en promedio, la mitad o más del ingreso del hogar. El grueso de las remesas - entre 80% y 85% - se utiliza para cubrir necesidades básicas como alimentación, vivienda y servicios. Para millones de estas familias, muchas de las cuales viven con unos pocos miles de dólares al año, las remesas regulares y el envío periódico de bienes influyen de manera notable en su nivel de vida.

A diferencia de la ayuda exterior, las remesas van directamente a las familias en lugares donde la asistencia para el desarrollo no llega con facilidad, como las zonas rurales alejadas. Las remesas también dan muestras de una importante permanencia, en parte porque contribuyen a la supervivencia de la familia en el país de origen. Mientras que las inversiones extranjeras directas y otros flujos de capital han fluctuado según los ciclos del mercado, las remesas han aumentado, incluso durante períodos de recesión económica. Por ejemplo, los flujos de remesas a América Latina y el Caribe siguieron aumentando durante la contracción de la economía estadounidense de 2001-2002.

Además del impacto directo que tienen en los ingresos actuales de las familias, las remesas influyen mucho en el desarrollo por otra razón: se las utiliza también para financiar inversiones futuras. Las familias las usan para pagar la matrícula escolar de sus hijos en el país de origen, con lo cual invierten en "capital humano" para la generación siguiente. Algunas remesas se destinan a bienes de inversión, como herramientas, o constituyen una fuente de capital de operación para pequeñas empresas. En una muestra, al menos 40% del capital inicial de pequeñas empresas en Jamaica se financió con remesas (Kirtan, 2005).

De hecho, para numerosos hogares pobres con muy escaso acceso al crédito, las remesas pueden representar la única fuente de financiación. Asimismo, las remesas se utilizan para comprar terrenos o viviendas. Algunas de las personas que envían remesas tienen la esperanza de volver a su país o de jubilarse allí. Otros envían dinero a su familia para reparar o mejorar la vivienda. Si tenemos en cuenta la importancia primordial de la vivienda y el hecho de que en el hogar se realizan muchas actividades productivas, se puede afirmar que tales erogaciones van más allá del consumo ordinario.

Diversos estudios indican que hasta un 20% de las remesas está disponible para el ahorro, gastos en educación o pequeñas inversiones. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, entre la cuarta y la tercera parte de los receptores de remesas destinan parte del dinero a estos fines. Si bien es posible que el porcentaje de remesas dedicado a esos usos sea relativamente pequeño,

dado el tamaño total de esos flujos, estos montos acumulativos son importantes. A nivel de país, las remesas funcionan como una importante fuente de divisas, lo cual posibilita importaciones que no podrían financiarse con recursos internos. Al mismo tiempo que la asistencia oficial para el desarrollo y la inversión extranjera directa han disminuido o caído en países en desarrollo, las remesas siguen constituyendo una fuente alternativa confiable de divisas que puede compensar esa disminución de ingresos de fondos.

Las remesas también funcionan en los países receptores como un amortiguador contra los desastres naturales. Las transferencias tienden a aumentar abruptamente tras los huracanes (como el Mitch en Honduras y Nicaragua), terremotos (en Centroamérica y Perú) y otros desastres naturales. Igualmente, las remesas sirven para reducir el impacto de las debacles económicas causadas por crisis sistémicas en el sector financiero o por la inestabilidad política. En el caso de los emigrantes con bajos ingresos y sus familias, las remesas sirven como medidas de protección y una forma de seguro.

Dada la magnitud de estos flujos, las remesas representan una gama enorme de posibles oportunidades no sólo para cada familia, sino también para las comunidades locales y las economías nacionales. En el plano macroeconómico, las remesas pueden tener un fuerte impacto mediante su efecto multiplicador en el PIB, la creación de fuentes de empleo, el consumo y la inversión⁽¹⁰⁾. En un estudio realizado en México por Adelman y Taylor (1988), se indica que por cada dólar enviado en forma de remesas, el ingreso de quien las recibe aumenta en un factor de 1,6 a 2,0 por el efecto multiplicador de ingresos.

En cambio, según otro estudio sobre México, cada reducción de US\$100 en las remesas provenientes de Estados Unidos provoca una caída de US\$25 en la inversión en activos fijos y de US\$13 en las inversiones en educación (Hinojosa-Ojeda, 2003). El Fondo Multilateral de Inversiones del BID (FOMIN-BID) ha concluido que, si se logra integrar las remesas en los sistemas financieros de los países receptores, se pueden aumentar significativamente los multiplicadores de ingresos de estos flujos.

El Próximo Desafío: la Democracia Financiera

Hace cinco años era muy poco lo que se sabía sobre las remesas más allá de lo anecdótico. Para contribuir a llenar este vacío, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por medio de su Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), encargó una serie de estudios exhaustivos sobre las remesas, tanto en los países remitentes como en los receptores⁽¹¹⁾. Desde 2000, el FOMIN ha trabajado con organismos gubernamentales, instituciones de remesas y organizaciones no gubernamentales con el fin de mejorar los datos y la comprensión de los montos y las características demográficas de

⁽¹⁰⁾A pesar de los beneficios que representan las remesas para los hogares, algunos analistas consideran que podrían causar el "mal holandés": dependencia, trastornos laborales y otros efectos. Otros aseguran que "es evidente que las remesas elevan considerablemente el nivel de vida de las familias receptoras y de los miembros que regresan, y que en última instancia tienen efectos macroeconómicos positivos para el país de origen del migrante" (Lianos y Glytsos, 2005, pp. 314-315).

⁽¹¹⁾Los resultados se pueden consultar en el sitio Internet del FOMIN, <http://www.iadb.org/mif/v2/remittances.html> Y <http://www.MigrantRemittances.org>

este fenómeno, y ayudar a reducir los costos exorbitantes del proceso de enviar dinero al país de origen.

Cinco años más tarde contamos con una contabilización mucho más precisa y una mejor comprensión de los flujos de remesas a América Latina y el Caribe y su potencial de desarrollo. De hecho, en 2004 el tema de las remesas estuvo al frente en tres de los principales foros internacionales: la Cumbre de las Américas (enero), la Cumbre de la Unión Europea/América Latina y el Caribe (mayo) y la Cumbre del G-8 (junio). Hace cinco años, el costo promedio del envío de remesas a América Latina y el Caribe era de más del 15% del valor de cada operación, lo cual es realmente oneroso para los pobres. Cinco años más tarde, con más competencia, avances tecnológicos y mayor información para el remitente acerca de las posibilidades del mercado, el costo de enviar dinero se ha reducido a la mitad. En consecuencia, las familias remitentes y receptoras ahora cuentan con US\$3.000 millones más por año para uso y fines propios. Se ha progresado en forma notable pero aún es necesario lograr mucho más. Desde luego, la escala enorme de las remesas a América Latina y el Caribe puede ser un instrumento poderoso para abrir sistemas financieros, movilizar ahorros, generar préstamos para pequeñas empresas y multiplicar el impacto económico para millones de familias, así como para las comunidades en las que viven.

No obstante, para desencadenar este potencial es necesario reparar las desigualdades históricas de los sistemas financieros de América Latina y el Caribe y otras regiones en desarrollo. Los sistemas actuales en general sirven únicamente a las elites económicas y sociales de la población. Así, la mayoría de las familias no tienen acceso a cuentas de ahorro, préstamos o hipotecas, y a las pequeñas empresas les resulta muy difícil conseguir crédito u otros servicios financieros que necesitan para desarrollar su actividad comercial. La "brecha de intermediación" resultante contribuye a perpetuar la desigualdad.

Mientras tanto, las personas que envían remesas generan miles de millones de dólares por medio de operaciones "de efectivo a efectivo" que escapan completamente a la órbita del sistema financiero. Estas remesas se pueden considerar como flujos financieros en busca de productos financieros. Sin embargo, son pocas las instituciones financieras que satisfacen las necesidades de estas familias transnacionales, y pocos organismos públicos están creando un entorno propicio para multiplicar el impacto de estos flujos. El proceso mismo de enviar y recibir remesas otorga a millones de familias una muy buena oportunidad para entrar en el sistema financiero mundial: abrir una cuenta de ahorro, obtener un préstamo o constituir una hipoteca. Eso es un paso fundamental para que las familias ingresen en el sistema financiero del país y para alcanzar el objetivo de la democracia financiera a nivel nacional. Las remesas pueden ser la puerta de acceso al sistema financiero formal para muchos remitentes y sus familiares. La mayoría de las familias que reciben remesas no operan con bancos o tienen sólo un trato limitado con instituciones financieras.

Ello representa una importante oportunidad comercial para que los bancos, las cooperativas de crédito, las instituciones de microfinanzas y las cooperativas, tanto en países desarrollados

como en países en desarrollo, ofrezcan toda una gama de servicios financieros a clientes nuevos. Los beneficios de enviar y recibir remesas por medio de bancos llevaron al Fomin, entre otros, a explorar maneras de mejorar, ampliar y profundizar los servicios financieros que se ofrecen a los remitentes y sus familias como piedra angular del desarrollo económico. Un estudio reciente publicado por el *North American Integration Department* (NAID) de la Universidad de California (Los Ángeles) indica que un aumento en las remesas que fluyen a través del sistema financiero, como los bancos o las cooperativas de crédito, tendría un impacto importante en el desarrollo (Hinojosa-Ojeda, 2003). Para lograr la democracia financiera también se necesitan nuevas alianzas: con la sociedad civil, con las organizaciones no gubernamentales, con las instituciones de microfinanzas y con otras instituciones cercanas a los remitentes de remesas y a sus familias.

Una vía prometedora son los clubes de migrantes, asociaciones informales de inmigrantes provenientes del mismo pueblo o la misma región. En los últimos años se han difundido por todo Estados Unidos y han tenido cierto éxito encauzando remesas, construyendo redes productivas entre las ciudades de origen y los inversores expatriados y colaborando en la resolución de cuestiones prácticas con los gobiernos de los países de origen.

La democracia financiera requiere no sólo nuevas alianzas e iniciativas para multiplicar el impacto del dinero, sino también nuevos enfoques y nuevas actitudes para administrarlo. Los organismos públicos suelen reglamentar y cobrar impuestos sobre el dinero. Las instituciones de desarrollo como el Banco Mundial, el FMI y el BID acostumbran establecer condiciones sobre el dinero que prestan.

El caso de las remesas es diferente. Son esencialmente transacciones privadas entre particulares. El dinero es dinero familiar: los miembros de la familia se esfuerzan para conseguirlo y hacen importantes sacrificios para acumularlo. No es exagerado decir que la transferencia de remesas representa la máxima expresión de los valores familiares: laboriosidad, ahorro, sacrificio y esperanza de un futuro mejor. Con la finalidad de ofrecer más y mejores opciones para que las familias receptoras utilicen su propio dinero es necesario incluir a todas las partes involucradas en el proceso de transferencia de remesas. Con este propósito, el BID ha establecido un conjunto de recomendaciones básicas para ayudar a organizar y orientar las prioridades de este esfuerzo colectivo. Detrás de esas recomendaciones hay una realidad concreta: se trata de su dinero. Las remesas representan las bien merecidas ganancias de personas muy trabajadoras. El dinero les pertenece, con toda razón, a ellos y a su familia.

El Reconocimiento de la Realidad

La reciente consideración de las remesas como un tema importante para la política de desarrollo ha suscitado la reacción intensa de políticos y académicos. También existe cierta confusión acerca del carácter de las remesas.

Si bien la cuestión de las remesas ya ha salido a la luz, muchas de las personas que las envían siguen en las sombras. La gran

mayoría de los migrantes de América Latina y el Caribe viven y trabajan legalmente en países desarrollados, pero hay millones que continúan indocumentados. En este sentido, el propio Presidente de Estados Unidos, George W. Bush, recientemente dijo que "los valores familiares no se detienen en la frontera". Sin embargo, no puede decirse lo mismo de la documentación legal, por lo que las remesas se están incorporando al debate, de grandes connotaciones políticas, en torno a la inmigración.

La realidad es que la globalización está, sin duda, acelerando y ampliando el proceso de envío de remesas. Durante el último cuarto de siglo, la migración internacional ha aumentado a un ritmo cuatro veces mayor que el del crecimiento de la población mundial. Cada año, millones de personas dejan sus pueblos y ciudades en países en desarrollo en busca de trabajo y un mejor nivel de vida para ellos y su familia. Hoy en día, el número de migrantes económicos (aproximadamente 175 millones) sería equivalente a la población del sexto país más poblado del mundo.

La ecuación económica básica sigue siendo bastante simple: las economías de los países más desarrollados necesitan mano de obra de migrantes y las familias que permanecen en el país de origen necesitan las remesas derivadas de sus ingresos. Por lo tanto, millones de personas se desplazan hacia "el Norte" y miles de millones de dólares hacia "el Sur".

Durante la última década, el sistema político del mundo adoptó muchas reglas y mecanismos nuevos para facilitar el comercio internacional, las inversiones y la comunicación. Es necesario hacer lo mismo para las personas que emigran como parte del proceso de globalización. Aunque en los últimos años alcanzar este objetivo se ha vuelto más complicado por cuestiones de seguridad en las fronteras a causa de la creciente amenaza terrorista, nadie puede pretender seriamente la repatriación de los trabajadores indocumentados: se verían perjudicados demasiados sectores económicos de demasiados países desarrollados. Es por ello que las leyes de inmigración deben reflejar la realidad de los nuevos "mercados laborales" de nuestras economías globalizadas.

El reconocimiento de la escala y del alcance de las remesas también ha suscitado diversas inquietudes entre los expertos académicos acerca de la función y la viabilidad de las remesas como estrategia de desarrollo económico. Éstas tendrán poco efecto sobre el mundo real. La región de América Latina y el Caribe es el mercado de remesas de más rápido crecimiento porque no puede producir suficientes empleos e ingresos. Las remesas no son motivo de regocijo.

Los millones de decisiones tomadas cada año para emigrar y enviar remesas son decisiones de cada individuo tomadas en beneficio de cada familia. Esas decisiones se basan en la realidad de las vidas de las familias implicadas y ni los modelos económicos ni la teoría abstracta son capaces de capturarlas en su totalidad.

En medio de la confusión relacionada con el tema, hay quienes preconizan la reducción o la eliminación de la ayuda exterior a los países que reciben una cantidad considerable de remesas.

Nuevamente, es necesario comprender que estos flujos no son ni caridad ni ayuda exterior. Las remesas derivan del pago que reciben los trabajadores migrantes a cambio de los servicios que prestan.

Una Mirada Sobre las Remesas en Europa

El continente europeo, que no es ajeno a las migraciones en gran escala, proporciona abundantes pruebas de que a través de la historia las personas se han movido en una dirección y el dinero ha fluído en la dirección inversa, como para compensar a las familias y regiones por la pérdida de capital humano. Europa, por mucho tiempo un exportador de migrantes, ahora es un receptor neto de inmigrantes. Recientemente, incluso Europa meridional, fuente tradicional de emigrantes hacia el resto de Europa y el mundo, se ha convertido en un receptor neto de inmigrantes. Agréguese a esto el movimiento considerable de gente dentro de la misma Unión Europea (UE), y es evidente que los grandes flujos de remesas de inmigrantes están transfiriendo divisas que permiten a muchos países receptores comprar equipos de capital y bienes de consumo del exterior y estimulan la demanda interna y el crecimiento.

La Unión Europea recibe un flujo neto de remesas, aunque en los últimos años se ha vuelto muy pequeño. El beneficio se ha producido principalmente en los países del sur de Europa (Grecia, Portugal y, en particular, España) a causa del papel preponderante de esa región en la emigración y del elevado número de su gente que se encuentra fuera de sus fronteras. El ingreso de remesas de estos migrantes continúa siendo mayor que el envío de remesas de los migrantes que están en Europa meridional en dirección a los países de Europa central y Europa oriental y del mundo en desarrollo.

Se observan pérdidas netas en los flujos de remesas en Alemania y Francia, y en mucho menor medida en Bélgica-Luxemburgo y los Países Bajos. Los sostenidos flujos totales de remesas desde Europa y dentro de ella contrastan agudamente con la experiencia de los países de Medio Oriente exportadores de mano de obra, donde las crisis desatadas por los cambios en los precios del petróleo o la agitación política producen efectos rápidos, drásticos y negativos en los flujos de remesas (Glytsos, 2002a).

Las remesas son transferidas a través del sistema bancario regular en los países europeos anfitriones, así como a través de una variedad de intermediarios. Además de servicios bancarios regulares, Europa ha desarrollado mecanismos de transferencia operados por bancos locales en los países anfitriones con elevada inmigración, como lo han hecho los bancos y Cajas de Ahorro españoles. Otro mecanismo ha sido el establecimiento por bancos de los países de origen de sucursales en los países anfitriones, a fin de ofrecer servicios de transferencia de dinero de los migrantes a su país de origen, como se ha hecho en Grecia y Portugal, entre otros. Ambos tipos de intermediarios han sido mecanismos eficientes para transferir remesas.

La "economía de la migración" oculta una alta proporción de

transacciones de remesas no registradas que pasan por canales extraoficiales o clandestinos. El uso de estas redes es mayormente legítimo porque muchos migrantes creen que son más seguras en el país receptor y más efectivas para que el receptor obtenga el mayor rendimiento en moneda local. La eficacia en función de los costos se logra como resultado de menores gastos generales y tasas de cambio favorables. Aunque estos flujos monetarios tienen un gran impacto económico en la economía de los países receptores, la ausencia de datos sobre flujos extraoficiales torna difícil, si no imposible, un análisis exacto basado en estadísticas oficiales. Se requerirán más y mejores datos para adoptar decisiones de política bien fundadas.

El volumen de los flujos de remesas a la Unión Europea y hacia el exterior depende de la naturaleza temporal o permanente de la migración y de su evolución con el tiempo. Las políticas pertinentes en los países de origen y el cambio en ciertas variables macroeconómicas también influyen en las remesas al afectar el poder adquisitivo que éstas tienen en las monedas de los países de origen. Por último, el rendimiento de las inversiones de las remesas también influye sobre los flujos de remesas.

Los posibles efectos de las remesas sobre las economías del país de origen son muy diversos, ya que dependen de variados factores coadyuvantes o coincidentes, según las condiciones locales y las políticas locales de los países receptores. En conclusión, las remesas, sin duda, elevan considerablemente el nivel de vida de las familias receptoras y de los miembros que retornan al país de origen, y tienen, a fin de cuentas, efectos macroeconómicos beneficiosos para el país de origen de los emigrantes. Sin embargo, los gobiernos no siempre son capaces de elaborar políticas adecuadas para encauzar las remesas hacia usos productivos y están mal preparados para evitar las consecuencias económicas perjudiciales de las bajas abruptas de las remesas.

Tendencias de las remesas en la Unión Europea

Si bien los cuatro países vecinos de Europa occidental -Alemania, Bélgica, Francia y los Países Bajos- comprenden el área económica desde la cual se origina la mayor parte de las remesas de trabajadores, los países del sur de Europa -Grecia, Italia, Portugal y particularmente España- están cobrando importancia como países remitentes. España juega un papel especialmente importante en los flujos de remesas entre Europa y América Latina. Entre 1992 y 2002, el número de inmigrantes de origen latinoamericano en España aumentó en 500%. Los ecuatorianos daban cuenta de un tercio del número total de latinoamericanos que habían emigrado a España, mientras los colombianos representaban 21,0%. Estos dos países, junto con República Dominicana, representaban 63,4% del total de inmigrantes latinoamericanos en España hasta mediados de 2002 (véase el cuadro 1).

Un estudio financiado conjuntamente por el Fondo General de Cooperación de España y el Banco Interamericano de Desarrollo (2002) reveló que más de 90% de estos inmigrantes latinoamericanos enviaban remesas a sus países de origen, principalmente para garantizar el consumo de las familias en esos países. Se estima que en 2001 los flujos totales de remesas desde España

a América Latina ascendía a 706 millones de euros, de lo cual más de la mitad (385 millones de euros) habría sido enviada por ecuatorianos.).

A lo largo de los últimos años, en España, el fenómeno migratorio desde América Latina ha tenido intensidad, magnitud e incidencia que no tiene parangón en otros países europeos. Un aumento drástico de los flujos de remesas hacia América Latina y el envío de remesas a otros países como Marruecos, multiplicó por 12 los flujos de remesas enviados desde España entre 1995 y 2005.

Como señala la Fundación CREA (Javier Collado) en un documento reciente, la inmigración latinoamericana asciende a 1.400.000 personas (38,7% del total de los inmigrantes). Los países más representativos, desde el punto de vista cuantitativo, son: Ecuador (491.797), Colombia (268.931), Perú (84.427) y Argentina (151.878). Existen nacionalidades que, si bien no son las más numerosas, pueden ofrecer condiciones específicas de interés. Por ejemplo, Bolivia (96.844 personas) se caracteriza por un movimiento asociativo y de apoyo socio-asistencial muy dinámico que podría servir de ejemplo para el conjunto de los colectivos emigrados y Uruguay, adonde si bien el colectivo de emigrados es limitado (42.062) representa una presencia importante con relación al país de origen. La inmigración se concentra en las regiones de Madrid, Cataluña, Valencia y Murcia, regiones con índices de crecimiento económico más elevado que la media española.

Los inmigrantes latinoamericano en gran parte son jóvenes, con una media de edad de 32 años, una ligera mayoría mujeres (54,58%), y tienen un nivel de formación bien alta (más del 67% tienen estudios secundarios o universitarios). El 79,51% de este colectivo residen en España desde hace menos de tres años y tan sólo el 5,78% desde hace más de diez años.

Se estima que en el año 2004, los inmigrantes latinoamericanos remitieron a sus países de origen más de € 3.500 millones. En términos generales, el número de envíos a dichos países supera los €12 millones, con un envío medio de €322 mensuales. En cuanto a su capacidad de ahorro, el 30% afirma disponer de capacidad que se sitúa en el entorno del 26% de sus ingresos netos.

El gran número de inmigrantes en la Unión Europea provenientes de Europa oriental, el norte de África y Turquía, indica que la Unión Europea es indudablemente el mayor proveedor de remesas a esos países (excepto Polonia, que recibe remesas importantes de Canadá). Los datos disponibles no dan información completa sobre las fuentes de las remesas que fluyen a un país dado o los países destinatarios de los flujos de remesas hacia afuera. Sin embargo, Alemania ha sido un importante destino para muchos inmigrantes de Grecia, Turquía y ex Yugoslavia, y Francia ha sido el destino de muchos de Argelia, Marruecos y Túnez. Es más, la Unión Europea sigue siendo un destino importante para migrantes de los países del Mediterráneo y de Europa oriental. Es, por lo tanto, útil examinar las remesas de los trabajadores en esos países.

Turquía, Egipto y Marruecos son, con mucho, los países más importantes receptores de remesas enviadas desde la Unión

Europea, ya que reciben aproximadamente el 80% del total anual. Durante los últimos años, Turquía ha recibido más de 36% del total. Las remesas que salen de esos países son casi insignificantes. Libia no presenta datos sobre ingresos de remesas de emigrantes, pero los egresos desde ese país están contabilizados en US\$247 millones en 1998 y US\$198 millones en 1999 (FMI, 2002).

Motivos para remitir

La experiencia europea con las remesas sugiere que los emigrantes y sus familias, en cuanto a la decisión de enviar remesas, adhieren a pautas similares que se observan entre quienes envían remesas y sus familias en otras regiones, como en América Latina y el Caribe. Las tendencias recientes en el envío de remesas en todo el mundo reflejan la aparición de un modelo de migración económica que "permite movimientos en ausencia de diferencias internacionales salariales o de tasas de empleo... en el cual los emigrantes responden a condiciones que van más allá del mercado laboral, e incluyen fallas de los mercados de capital y de seguros", entre otras consideraciones (Massey et al., 1993, p. 457). Desde esta perspectiva, los emigrantes son vistos como personas que sopesan racionalmente las probabilidades del retorno con sus obligaciones familiares y el rendimiento de las inversiones en su país de origen.

Las investigaciones sobre remesas en Europa revelan que las decisiones de los emigrantes de enviar dinero para mantener a la familia o para invertir en su lugar de origen son influenciadas en gran medida por las expectativas de una repatriación eventual, la capacidad financiera de los remitentes, las necesidades de los receptores, el acuerdo tácito que haya entre ambos y factores macroeconómicos, particularmente la tasa de cambio, las tasas de interés en el país de origen y en el país anfitrión, y la tasa de inflación en el país de origen (Katseli y Glytsos, 1989; Glytsos, 1988 y 2001).

En Europa, así como también en los países anfitriones de las Américas, muchos nuevos emigrantes tienen un "contrato implícito" o un acuerdo tácito que asegura que el emigrante mantenga a su familia y proporcione una especie de seguro contra fracasos en una finca y otros problemas financieros (Glytsos, 2001, p. 256). A su vez, la familia financia el viaje inicial del emigrante y sus gastos básicos, lo ayuda durante los períodos en que no tiene trabajo en el país anfitrión y lo incluye en futuras herencias. Sin embargo, con el tiempo la probabilidad de repatriación disminuye, especialmente después de la reunificación de la familia. Cuando el retorno eventual del emigrante parece menos probable, las remesas pasan del modelo del contrato implícito a pagos menos obligatorios con motivos altruistas o para inversiones.

En Europa hay diferencias nacionales específicas en el envío de remesas, así como en el monto que los emigrantes de los diferentes países remiten por persona. Por ejemplo, los turcos son quienes más envían. Aun así, entre todos los migrantes que se encuentran en Europa hay una fuerte tendencia a que las remesas evolucionen con el tiempo, pasando de ser obligatorias a ser más discrecionales. Por otra parte, aunque la pauta de las remesas individuales cambia con el tiempo, el flujo total de remesas dentro de

Europa y el que sale de ella han permanecido estables en comparación con los de otras regiones del mundo. Aun cuando la política de trabajadores invitados terminó en Alemania en 1973, el total de las remesas hacia países de Europa meridional y Medio Oriente actualmente se ha incrementado para algunos países, como Turquía.

Esto podría deberse a una combinación de mayores oportunidades de inversión en los países de origen y la "ilusión de retorno", en la cual los migrantes que llevan mucho tiempo fuera de su país, en cualquier lugar que se encuentren, alimentan la esperanza de regresar (Glytsos, 1988). Los países del sur de Europa siguen siendo receptores netos de remesas pero son una fuente creciente de remesas para migrantes que envían dinero a su país de origen en el centro y este de Europa (y a algunos países de Asia y África también).

Políticas y canales para las remesas

Aunque las decisiones para enviar dinero al lugar de origen son fuertemente influenciadas por las expectativas de un eventual retorno, la experiencia en Europa revela que los gobiernos de los países de origen de los migrantes han usado diversos incentivos para canalizar las remesas hacia las inversiones y el ahorro. Por ejemplo, Marruecos y Túnez han permitido la importación de equipos de capital exentos de derechos aduaneros y han otorgado exenciones impositivas para la compra de bienes de inversión locales. Varios organismos locales tunecinos, como el Fondo para la Promoción y la Descentralización y el Fondo para Pequeñas Empresas, han facilitado el uso de las remesas para actividades empresariales. Antes de 1986 tales intentos fueron en general poco efectivos, pero desde 1990 la inversión de los migrantes ha ido aumentando, lo que indica que los nuevos incentivos están, efectivamente, dando resultado (OCDE, 1996).

Italia ha instrumentado una política para estimular el retorno de emigrantes a regiones locales con altos niveles de emigración. El objetivo es alentarlos a invertir sus ahorros en su lugar de origen, utilizando incentivos tales como los subsidios a los bienes de inversión y los equipos importados y exenciones preferenciales a las contribuciones para seguro social de empresas italianas que contratan a emigrantes que retornan al país. El proyecto ha tenido bastante éxito con la creación de pequeñas empresas en varias regiones del país (OCDE, 1996).

El tipo de canales mediante los cuales los emigrantes envían dinero a su país de origen influye en la eficacia de las políticas gubernamentales y en los programas de incentivos. La mayoría de las remesas enviadas a los países europeos pasa por sistemas de transferencias y bancos oficialmente registrados. En cambio, las remesas enviadas a muchos lugares fuera de Europa a menudo pasan por canales no oficiales. En el caso de Medio Oriente, las remesas fluyen mayormente a través de redes informales de cambistas, los cuales entregan las remesas en moneda local. Estos intermediarios frecuentemente demoran la entrega a fin de obtener alguna ganancia gracias a la depreciación de la moneda local. Los canales informales también pueden afectar a la tasa de cambio, particularmente cuando la moneda fuerte enviada a través de

esas redes ingresa al país de origen en moneda local y no en divisas (Choucri, 1986).

Un posible motivo por el que prevalecen los canales no oficiales es que el sistema bancario oficial europeo tan sólo ahora ha comenzado a reconocer el lucro potencial del mercado de remesas. Esta oportunidad ya ha sido aprovechada por las compañías de transferencia de dinero y por un creciente número de bancos en Estados Unidos, pero los países de Europa están tratando de recuperar terreno en ese sentido. España, que tiene una importante población inmigrante proveniente de Marruecos, ha observado un significativo aumento en el número de inmigrantes latinoamericanos, por lo que el gobierno español ha lanzado un programa para convencer a los inmigrantes que enviar dinero al país de origen es más barato, rápido y seguro a través del sistema bancario oficial. Por su parte, los bancos españoles están comenzando a competir por una porción del mercado de remesas. El Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) ha adoptado una estrategia dinámica en el mercado de remesas, complementando su adquisición total del Grupo Financiero BBVA-Bancomer con la compra de cinco entidades en Texas hasta convertirse en el primer grupo financiero de este Estado, con una red de 166 oficinas, y activos por importe de 12.583 millones.

El último golpe de efecto lo protagonizó el mes pasado, cuando anunció la compra de dos entidades, el Texas Regional Bancshares por 2.160 millones de dólares y el State National Bancshares por 480 millones de dólares.

Estas dos entidades pasarán a formar parte de la franquicia del BBVA en Estados Unidos, un país en el que los latinos se han convertido en el segmento con mayor potencial de crecimiento, con un poder de compra de 600.000 millones de dólares anuales.

Además de los dos bancos adquiridos, el BBVA controla otras entidades en la costa oeste de EEUU, como el Laredo National Bancshares, comprado en 2005, el BBVA Bancomer USA (antiguo Valley Bank) y Bancomer Transfer Services, especializado en envío de remesas.

A su vez la CECA ha desarrollado productos estandarizados de envío de remesas para sus cajas asociadas, destacando la actividad de El Monte y Caja Murcia. Finalmente, la CAIXA ha sido una de las entidades pioneras en el desarrollo de productos bancarios para estos colectivos, desarrollando el sistema de envíos de remesas desde la red de Cajeros mediante una tarjeta especializada. Estos sólo son ejemplos que ilustran cómo está incorporando la banca española al cliente extranjero como mercado prioritario.

A su vez, varios bancos griegos y portugueses han establecido sucursales en ciudades y pueblos de países anfitriones donde reside una importante concentración de sus compatriotas emigrantes. Para 1990, Grecia había abierto 26 sucursales en Alemania y 15 en Estados Unidos, y Portugal tenía 52 sucursales en Francia y 10 en Estados Unidos (Karafolas, 2001). El establecimiento de estos servicios bancarios probablemente ha contribuido a un aumento de las remesas a Grecia y Portugal, en particular desde Estados Unidos. Es más, estos bancos han ampliado sus servicios al mercado de los migrantes con la aceptación de depósitos, la provisión de financiamiento a empresas para inmigrantes y el desarrollo de nuevos productos dirigidos a ese mercado (OCDE, 1994).

La Dura Realidad Económica de las Remesas

En un mundo ideal, todos tendrían la libertad de mudarse a donde quisieran y habría muy poca inmigración que no fuese bienvenida. La realidad actual, como se observa claramente en las Américas y en Europa, es que mucha más gente de lo que está oficialmente permitido quisiera mudarse de los países pobres a los países ricos. Mientras tanto, los países desarrollados, en todos los continentes, continúan levantando barreras contra la inmigración a causa de preocupaciones acerca del empleo, los costos percibidos de la inmigración y la seguridad, así como por cuestiones culturales que incluyen los prejuicios y la xenofobia.

La mayoría de los economistas está de acuerdo en que el permitir incluso un pequeño aumento en la migración desde los países de bajos salarios a los de altos salarios mejoraría la eficiencia y el bienestar globales y produciría mayores retornos que la liberalización del comercio⁽¹²⁾. Mientras los países desarrollados se han beneficiado en gran medida de la migración, el impacto de ésta en las economías de los países exportadores de trabajadores ha sido más difícil de determinar⁽¹³⁾. Esto no es sorprendente. Comparada con el comercio, la inversión y la ayuda, la migración es uno de los aspectos menos estudiados de los flujos globales (Banco Mundial, 2002). Las remesas de los migrantes han merecido aún menos atención⁽¹⁴⁾.

En los últimos veinticinco años, las presiones migratorias han aumentado a la par de la divergencia económica entre las naciones ricas y las pobres. Entre 1975 y 2000 la población mundial aumentó 50%, mientras que el número de migrantes casi se ha duplicado. Un 15% de la población mundial vive en países desarrollados; sin embargo un 60% de los trabajadores migratorios reside allí, temporal o permanentemente. El otro 40% de los emigrantes se ha mudado de países pobres a menos pobres, por ejemplo de Myanmar (anteriormente Birmania) a Tailandia, de Haití a

⁽¹²⁾La obra de Martin (2004), que contribuyó a dar forma a esta sección, ofrece una excelente discusión de temas actuales acerca de la migración global. Massey et al. (1998) es también una fuente útil.

⁽¹³⁾Esto es particularmente cierto en cuanto a la evaluación del impacto macroeconómico de las remesas en las economías de los países anfitriones (Glytsos, 2002b; Papademetriou y Martin, 1991).

⁽¹⁴⁾Aunque es pequeña en comparación con la bibliografía sobre comercio e inversiones, hay una significativa cantidad de obras sobre remesas. Esta sección se ha beneficiado de reseñas de esa literatura en Chami, Fullenkamp y Jahjah (2003), Waller Meyers (2002), DeSipio (2002) y Taylor (1999). Eldabawi y Rocha (1992) también proporcionan una reseña útil de los textos empíricos y teóricos sobre remesas.

República Dominicana, o de Nicaragua a Costa Rica.

Los países en desarrollo continúan sufriendo de alto desempleo y subempleo, mientras que añaden hasta 40 millones de trabajadores nuevos por año a la fuerza laboral global. Mientras tanto, los costos laborales permanecen relativamente altos en las economías desarrolladas y, dadas las tendencias actuales, los mercados laborales de varios de estos países se contraerán en pocas décadas. De allí que muchos tipos de emigrantes conservarán su atractivo para los empleadores de los países más ricos.

Por otra parte, los cinco elementos de la migración seguirán reforzando las conexiones transnacionales: turismo, transporte, telecomunicaciones, comercio nostálgico y remesas (Orozco y Wilson, 2005). Considérese el turismo. Con tarifas aéreas más baratas y una mayor frecuencia de vuelos a más destinos en los países en desarrollo, los viajes de los trabajadores inmigrantes a sus países de origen son mucho más frecuentes, particularmente en las Américas. El turismo se ha expandido rápidamente en muchos países que no habían sido destinos tradicionales de turismo, tales como El Salvador, Honduras y Nicaragua. El comercio turístico depende cada vez más de ciudadanos que viven en el exterior.

Los vínculos creados por el transporte y las telecomunicaciones también están floreciendo. Estos vínculos se encuentran entre los factores que vuelven tan distintiva la nueva ola de movilidad laboral. En un pasado no muy distante salir del país natal significaba cortar virtualmente todos los vínculos. Hoy no es así. El viaje aéreo, la telefonía, las transferencias electrónicas de fondos y las computadoras, entre otros medios, permiten a las familias transmitir dinero, información y afecto a través de las fronteras. Como resultado, estas familias "se han [rebelado] contra la geografía y han [trazado] un mapa... con nuevas redes de interconexión económica" (Suro, 2005, p. 22).

Además hay que considerar el así llamado comercio nostálgico, el comercio de esos productos que los emigrantes demandan en el exterior y que antes consumían en su país de origen. Los productos típicos de un país tienen demanda tanto de parte de los emigrantes como de otros interesados en la cultura de un país específico. Se multiplican los negocios que proveen comida, bebida, videos y otros artículos familiares del país de origen de los emigrantes, lo que incrementa el comercio tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.

La transferencia de remesas apenas está comenzando a tener un efecto significativo en el mundo de las finanzas. Aunque el crecimiento de los flujos, de millones a muchos miles de millones, ha atraído considerable atención, el efecto completo de esas transferencias aún está por ocurrir. Los cinco factores mencionados (remesas, turismo, transporte, telecomunicaciones y comercio nostálgico) están adquiriendo una dinámica propia, con impor-

tantes consecuencias para el progreso de los países en desarrollo y su integración en la economía global.

Las redes transnacionales facilitan el flujo de remesas y se fortalecen cuando se canalizan el ahorro de los emigrantes, sus inversiones y el ingreso de las empresas entre países anfitriones y países de origen. El caso de Centroamérica es un ejemplo de cómo la integración empuja tanto las remesas como las redes transnacionales relacionadas con aquellas. A medida que las economías de Centroamérica se diversifican, apartándose de una "economía de sobremesa" basada en café, azúcar y ron, los países han buscado la integración con la economía hemisférica y la global mediante nuevos medios: exportaciones no tradicionales, el modelo maquiladora de fábricas de ensamblaje de bajos salarios, migración y turismo (Orozco, 2002). Casi la mitad del ingreso nacional de la mayoría de los países de Centroamérica deriva de estas cuatro actividades.

El crecimiento más rápido de la demanda de trabajadores migratorios internacionales se presenta en dos segmentos del mercado laboral: trabajadores con los niveles más altos de educación y destreza, y aquellos con los menores niveles. La bien conocida "fuga de cerebros" continúa atrayendo a trabajadores muy bien educados hacia los países desarrollados, mientras que el abandono de la tierra por parte de los trabajadores agrícolas pobremente educados en los países desarrollados se agrega al número de trabajadores dispuestos a aceptar empleos sucios, peligrosos y difíciles, dentro y fuera de sus propios países (Martin, 2004)⁽¹⁵⁾.

A menos que ocurra un cambio drástico en las políticas de los países más ricos, la migración continuará siendo una válvula de escape para muchos "trabajadores redundantes" en los países más pobres, un medio de generar remesas y una manera de proporcionar a las diásporas destrezas e ideas que también pueden ser usadas en el país de origen. El movimiento internacional de trabajadores y su dinero crecerán en el mediano plazo y seguirán siendo un factor del menguante costo de las telecomunicaciones, del viaje por vía aérea y de la tecnología de la información.

Mientras en los países receptores continúa el debate sobre los costos y beneficios de la inmigración, se han planteado preocupaciones acerca de los beneficios de la migración para los países más pobres. Algunos estudios sugieren que la migración puede drenar recursos humanos y financieros de las áreas de emigración, reducir el esfuerzo laboral y contribuir a una caída en los ingresos per cápita. Desde esta perspectiva, las remesas, como incentivo a la migración, son parte de un círculo vicioso de migración e ingresos en baja (para reseñas de la bibliografía véanse Martin, 2004; Chami, Fullenkamp y Jahjah, 2003; Elbadawi y Rocha, 1992).

Otros han equiparado las remesas con el así llamado "mal holandés", que recibió su nombre del efecto económico del descubrimiento

⁽¹⁵⁾La mayor parte de los fenómenos de fuga de cerebros, tales como la pérdida de médicos y enfermeras de los países africanos, es considerada una pérdida neta para los países en desarrollo. Sin embargo, algunas fugas de cerebros pueden ser beneficiosas, tales como la emigración que produce crecimiento en el país que se deja atrás, como ha sido el caso de la migración de trabajadores indios del sector de tecnología de la información (Martin, 2004, pp. 455-456).

de gas natural en el Mar del Norte sobre los Países Bajos. Este término ha sido usado en forma imprecisa para diagnosticar la volatilidad de las tasas de cambio, la inflación, la pérdida de competitividad en los mercados internacionales y otros efectos, tales como la apreciación de la propiedad inmueble, causados a un país por el ingreso de divisas (incluidas las remesas)⁽¹⁶⁾. Otros estudios sugieren que las remesas pueden empeorar la desigualdad del ingreso y llevar a la dependencia en las localidades receptoras. En muchos países las remesas no fluyen hacia los hogares más pobres, un hecho que despierta preocupación por la distribución del ingreso.

A veces se citan "efectos de demostración" negativos para captar la realidad de que algunos hogares recipientes gastan el dinero de forma conspicua, por ejemplo en la compra de antenas parabólicas para recepción satelital o equipos importados, o mejoras en viviendas existentes o construcción de viviendas nuevas. Algunos estudios sostienen que las remesas permiten a los gobiernos evitar reformas, o gastar en exceso apostando a la obtención de ingresos crecientes en el futuro⁽¹⁷⁾. Aun así, otros autores sospechan que la distancia geográfica y la información asimétrica entre quienes envían remesas y quienes las reciben llevan a problemas de riesgo moral, por el cual los receptores pueden involucrarse en actividades contrarias a los deseos o intereses de los remitentes. Algunos sugieren que este problema puede ser mitigado mediante la canalización de más remesas a través de instituciones microfinancieras, con instituciones internacionales en el papel de inspectores (Chami, Fullenkamp y Jahjah, 2003)⁽¹⁸⁾.

Muchos estudios han cuestionado los beneficios de las remesas. Otros se centran casi exclusivamente en el potencial positivo de las remesas. Todos ellos a menudo subestiman dos realidades básicas. *En primer lugar, aunque las remesas no son motivo de celebración, no son la causa del subdesarrollo.* La incuestionable realidad es que las remesas existen porque muchos países no pueden proporcionar empleos e ingresos adecuados a sus ciudadanos. Aunque la situación puede no ser económicamente óptima, los flujos de remesas se han convertido en una importante fuente de ingreso para millones de familias. Es imposible imaginarse las condiciones

sociales en ausencia de estos recursos.

En segundo lugar, los flujos de remesas no producen a menudo resultados económicos óptimos en los países que las reciben, pero tampoco lo hacen otras actividades económicas en contextos en los cuales los incentivos económicos pobres y las instituciones débiles desalientan a los hogares, a las empresas y a los inversores de ahorrar, invertir y correr riesgos. Aun los inversores internacionales sofisticados, dotados de recursos considerables y de la mejor inteligencia sobre mercados, a menudo evitan los proyectos en los países en desarrollo. De hecho, dado el contexto económico de muchos países de origen, es notable que las remesas apoyen tanta actividad productiva como lo hacen.

Mirando hacia el futuro, las remesas deben ser vistas como componente esencial para multiplicar el potencial de desarrollo de 175 millones de personas que han emigrado de países pobres a países ricos en todo el mundo. Las "3 R" de la migración y el desarrollo -remesas, reclutamiento de trabajadores por los países receptores y retorno de los emigrantes a sus países de origen- serán esenciales para aprovechar el poder de esta diáspora tan notable (Martin, 2004, p. 443).

La segunda "R", reclutamiento, se refiere a quién recibe permiso para inmigrar a los países anfitriones. Comprende políticas tales como aquellas que rigen las cuotas y los programas para trabajadores invitados. En ausencia de un amplio consenso internacional, los países anfitriones continuarán ejerciendo una gran influencia en la magnitud de la fuga de cerebros y del volumen de trabajadores no calificados a quienes se permitirá (o se tolerará en forma no oficial) en sus territorios. Sin embargo, la globalización ejerce una presión continua sobre los países ricos para tomar en cuenta las consecuencias económicas y sociales de sus políticas sobre el bienestar global. Las remesas serán un factor de creciente importancia en estos cálculos.

La tercera "R", el retorno de los emigrantes a sus países de origen, se refiere al proceso de aplicación de las destrezas y del capital de la diáspora en los países de origen. Los migrantes en general son personas dispuestas a correr riesgos, y los que retornan a

(16) El "mal holandés" se produjo después de una abundancia inesperada de un recurso natural en un país desarrollado, mientras que las remesas tienen su origen en algo más serio: la incapacidad de los países pobres para dar empleo a sus ciudadanos. A diferencia del "mal holandés", las remesas reflejan la separación de las familias, el trastorno de los mercados laborales, y el éxodo de esfuerzo humano y la creatividad de los países pobres a los ricos. Al diagnosticar el fenómeno de las remesas como una forma de "mal holandés" se pasan por alto todos los efectos sociales y macroeconómicos de las remesas en los países pobres.

(17) Los investigadores han usado encuestas de hogares y analizado datos agregados para examinar tanto las causas como los efectos de los flujos de remesas. Sin embargo, una evidencia sólida para todas sus proposiciones sigue siendo elusiva. Es más, mientras que la mayoría de los estudios se basa en algún tipo de andamiaje teórico, ha habido poco consenso y no ha emergido un modelo dominante para analizar estos flujos. Elbadawi y Rocha (1992) hacen notar que la mayor parte de la bibliografía puede ser dividida en análisis que examinan la economía de los lazos familiares, y estudios que se concentran más en las decisiones individuales de emigrar, ahorrar y enviar dinero. En los últimos años la bibliografía que incorpora los lazos familiares parece cobrar mayor influencia, y continúa inspirándose en la pionera obra de Stark y Bloom "New Economics of Labor Migration" (1985). Sin embargo la mayor parte de los trabajos continúa dando origen a generalizaciones estilizadas tales como que "la mayoría de las remesas se utiliza para el consumo" o que "algún porcentaje de las remesas se invierte". Un intento reciente de desarrollar un marco teórico unificado para analizar las remesas es Chami, Fullenkamp y Jahjah (2003).

(18) Sin embargo, Pozo (2005) presenta evidencia empírica persuasiva de que muchos remitentes, por interés propio, vigilan cuidadosamente el uso de sus remesas. Si este es el caso, el riesgo moral puede no ser un problema generalizado.

sus países de origen proporcionan energía, aprendizaje y perspicacia empresarial a muchas comunidades. Los emigrantes que retornan, sea de modo permanente o periódico, tienen alta probabilidad de haber mantenido contacto con sus familias en los lugares de origen y, en consecuencia, de haber sido remitentes de fondos.

La mejora del impacto de las remesas sobre el desarrollo, por medio de la reducción de los costos de envío de dinero y el aumento del abanico de opciones financieras para las familias, por ejemplo, también beneficia a los emigrantes que regresan en su papel de inversores, empresarios y organizadores de esfuerzos de desarrollo. De esta manera, dos de las "R", remesas y emigrantes que retornan, son una combinación de refuerzo mutuo para la provisión de capital tanto humano como financiero para el desarrollo de los países de origen de los emigrantes.

El cambio del papel de las remesas en el desarrollo debe estar basado en el reconocimiento de que los emigrantes y sus familias responden a incentivos, al tomar decisiones calculadas en respuesta a los riesgos y a los costos (en dinero, tiempo y esfuerzo) asociados con enviar, recibir, ganar, ahorrar, invertir u otras maneras de multiplicar los beneficios de su dinero. Al igual que otros que tienen que tomar decisiones, los emigrantes usarán su dinero racionalmente sobre la base de las opciones e información de que dispongan.

Donde los incentivos económicos locales son pobres, la emigración puede convertirse en "estrategia de inversión" viable para muchas familias en los países en desarrollo. Por ejemplo, si las posibilidades locales de empleo son nulas, las familias pueden hacer los sacrificios necesarios para asistir a un miembro en buscar trabajo en el exterior, tal vez ahorrando dinero para el viaje y la subsistencia hasta que aquél pueda trabajar en el exterior y comenzar a enviar dinero a su hogar. Los fondos enviados por el emigrante a su familia se convierten en el principal "retorno" financiero para la exitosa inversión financiera de la familia. En el caso de ingresos familiares reducidos y pocos usos productivos alternativos para el dinero, muchas familias gastarán la mayor parte de las remesas que reciban para el consumo. De allí que la emigración se convierta en estrategia racional, dados ciertos incentivos, para aumentar la seguridad financiera de muchas familias de los países pobres.

Es claro que la perenne búsqueda por mejorar el empleo y la destreza laboral en los países en desarrollo es un proyecto a largo plazo. Mientras tanto la emigración persistirá en vista de las asimetrías globales en salarios y oportunidades. Pero en un plazo más corto la multiplicación de las opciones financieras abiertas a los emigrantes y sus familias puede llevar a cambios benéficos en la conducta económica de muchas familias. En la actualidad, las operaciones de remesas "efectivo-a-efectivo" pueden tener sentido económico donde los emigrantes y sus familias tienen pocas alternativas líquidas o seguras en las que colocar su dinero.

Esto comenzará a cambiar cuando los bancos y otras instituciones financieras, compañías remesadoras y otras empresas reconozcan lo que Prahalad (2004) llama "la fortuna en la base de la pirámide": el poco aprovechado mercado de hogares de bajos

ingresos en los países en desarrollo. A medida que se comprenda mejor el poder de este mercado, aparecerá un abanico de nuevos productos y servicios competitivos para los migrantes y sus familias en los países anfitriones y en los de origen.

La motivación del lucro asegurará que el sector financiero y otras empresas cambien el modo en que consideran a los emigrantes y a sus familias. A estas familias, sin embargo, un mejor conocimiento financiero les ayudará a cambiar la manera en que ven las instituciones financieras e interactúan con ellas. Un reto para los gobiernos y la sociedad civil será mejorar el conocimiento financiero entre las familias transnacionales, así como crear un contexto regulatorio e institucional para reducir los riesgos y costos (en tiempo y dinero) que enfrentan estas familias cuando eligen gastar, ahorrar o invertir sus remesas.

Expandir la gama de opciones y productos financieros y el conocimiento financiero a la vez que optimizar el entorno regulatorio ayudará a multiplicar mejor el potencial de las remesas. Pero no se convertirá, mágicamente, a hogares pobres en inversores sofisticados. Sin embargo, crear nuevos incentivos y la capacidad necesaria para que la gente responda a esos incentivos puede lograr cambios importantes en la manera en que la gente piensa sobre su dinero y en cómo lo maneja. Lo que resulta importante es que estos cambios ofrecen a los remitentes y sus familias la oportunidad tanto de participar en la economía financiera como de contribuir a ella. Sin estos cambios, las remesas seguirán siendo flujos privados en búsqueda de productos financieros y oportunidades públicas, con beneficios muy disminuidos en términos del desarrollo de los países de origen de los emigrantes.

Aunque el crecimiento de las remesas parece asegurado en el mediano plazo, las perspectivas de largo plazo dependerán del crecimiento económico en los países de origen, las tasas de reunificación familiar en los países anfitriones, la edad promedio de los emigrantes y de las decisiones de los emigrantes de permanecer en los países anfitriones, entre otras variables. Cambios significativos en éstas pueden llevar a caídas en los volúmenes de las remesas, tales como las que ocurrieron después de que muchas familias turcas fueron reunidas en Alemania a finales de la década de los noventa.

Las remesas no son sustituto de las políticas favorables al crecimiento, la inversión en educación o la formación de destrezas en los países que exportan mano de obra. Sin embargo, mediante el cambio de los incentivos, los gobiernos pueden mejorar el efecto económico de las remesas. La mejor manera de hacerlo es mientras estos flujos se mantengan robustos. Aun así algunos países receptores pueden considerar las remesas como una atractiva fuente de ingreso, una tentación a menudo disfrazada en nombre del desarrollo. Estos esfuerzos deben evitarse.

Al evolucionar las economías y cambiar en el tiempo la demografía de los emigrantes y sus familias, también lo harán los motivos que subyacen tras los flujos de remesas. Independientemente del futuro de las remesas interfamiliares, *es la trayectoria intergeneracional de flujos migratorios lo que está creando redes transnacionales completamente nuevas*. Éstas están formadas por familias e individuos,

incluyendo emigrantes que retornan a sus países de origen, empresas e inversores que continuarán forjando conexiones a través de las fronteras. Estas redes se beneficiarán de la liberalización de las economías y de nuevas formas de tecnología, y su crecimiento creará nuevos mercados de bienes y servicios. En las Américas este proceso está bien avanzado.

El Futuro

En los últimos cinco años las remesas han cambiado en forma drástica. Es posible que para finales de esta década las remesas a América Latina y el Caribe pasen del sistema actual de "efectivo a efectivo" a un sistema de transferencia digital o electrónico "de cuenta a cuenta". La tecnología ya existe, lo que se necesita son planes de negocios innovadores y marcos normativos adecuados. El costo de enviar dinero va a continuar disminuyendo. Más personas se incorporarán al sistema financiero de su país de origen, y las remesas tendrán un efecto multiplicador al vincular los flujos con las instituciones de microfinanzas locales, las hipotecas para viviendas e incluso la titularización de bonos para préstamos a pequeñas empresas locales.

Las remesas son inseparables de la migración en los países receptores, tema más visible políticamente. A medida que se toma conciencia de la gran magnitud de las remesas, por momentos el tema se diluirá en la discusión, más amplia, de la política inmigratoria del país, en especial cuando un sector importante de los países receptores se muestra a favor de normas más estrictas para la inmigración, ya sea por razones económicas o de seguridad. Las preocupaciones legítimas sobre el terrorismo y el lavado de dinero (particularmente en Estados Unidos) pueden complicar el debate sobre las remesas de los migrantes.

El FOMIN-BID ha establecido un conjunto de recomendaciones para las instituciones de remesas, los organismos públicos y la sociedad civil, y colabora activamente con otras organizaciones internacionales a fin de mejorar la calidad de los datos sobre remesas y el impacto de estos flujos en la vida de millones de personas.

Las remesas siguen siendo flujos privados en busca de oportunidades públicas. Son al mismo tiempo un síntoma de las fallas económicas y de la resistencia heroica de los valores familiares a través del tiempo y el espacio. En general, el mayor reto sigue siendo lograr que quienes envían remesas y sus familias cuenten con más opciones financieras. Una mayor diversidad de opciones financieras permitirá que millones de individuos tomen decisiones más prudentes para ellos mismos y su familia.

En este contexto, la experiencia de España es muy singular, en el sentido de que históricamente ha conocido el fenómeno de la emigración estructural y esta circunstancia la coloca en una situación privilegiada para enfrentar los retos que plantea el crecimiento exponencial de la inmigración en los últimos años. Cajas de Ahorro y Bancos entienden la importancia de la fidelización de la familia transnacional, desarrollando nuevos productos y servicios financieros para los emigrantes y sus familias y estableciendo alianzas institucionales y planes de internacionalización que aspiran a globalizar la actividad financiera relacionada con los flujos migra-

torios y la creciente integración de los mercados laborales.

De la visión estratégica y flexibilidad de nuestros Bancos y Cajas para adaptar su modelo de negocio a la realidad de la inmigración dependerá en buena medida la inclusión financiera, económica y social de estas nuevas comunidades de la diáspora en la sociedad española.

Bibliografía

Adelman, Irma, y J. Edward Taylor. 1988. "Life in a Mexican Village: A SAM Perspective", *Journal of Development Studies* 25: 5-24.

Banco Mundial. 2002. *Globalization, Growth, and Poverty*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Blanton, J. L.; S. L. Rhine y A. Williams, editores. 2001. *Changing Financial Markets and Community Development: A Federal Reserve System Research Conference*. Richmond, Virginia: Federal Reserve Bank of Richmond.

Burki, S. J. 1984. "International Migration: Implications for Labour Exporting Countries", *Middle East Journal* 38(4): 668-684.

Caskey, John. 1997. *Defining the Market: Characterizing the Nonbanked Population*. Paper presented at the forum "Financial Access in the 21st Century" Comptroller of the Currency, Administrator of National Banks, Washington, D.C., February 11.

Centro Hispánico Pew y Fondo Multilateral de Inversiones (CHP-Fomin). 2002. *Billions in Motion, Latino Immigrants, Remittances, and Banking*. Washington, D.C.: Centro Hispánico Pew y Fondo Multilateral de Inversiones.

Chami, Ralph; Connel Fullenkamp y Samir Jahjah. 2003. *Are Immigrant Remittances Flows a Source of Capital for Development?* Working Paper No. WP/03/189. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Choucri, N. 1986. "The Hidden Economy: A New View of Remittances in the Arab World", *World Development* 14(6): 697-712.

DeSipio, Louis. 2002. "Sending Money Home... For Now: Remittances and Immigrant Adaptation in the United States". En Rodolfo O. de la Garza y Briant Lindsay Lowell, editores. *Sending Money Home: Hispanic Remittances and Community Development*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

De Soto, Hernando. 2001. *The Hidden Architecture of Capitalism*. Lima: Institute of Liberty and Democracy. Disponible en: www.ild.org.pe/eng/articles_en1.htm.

- Diálogo Interamericano. 2004. All in the Family: Latin America's Most Important International Financial Flow. Report of the Inter-American Dialogue Task Force on Remittances. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue.
- Dunham, Constance. 2001. "The Role of Banks and Nonbanks in Serving Low-and Moderate-Income Communities", en Blanton, Rhine y Williams, editores. 2001.
- Elbadawi, Ibrahim A. y Robert de Rezende Rocha. 1992. Determinants of Expatriate Workers' Remittances in North Africa and Europe. Policy Research Working Paper No. 1038. Washington, D.C.: World Bank.
- Faini, Riccardo. 1994. "Workers Remittances and the Real Exchange Rate: A Quantitative Framework", Journal of Population Economics 7(2): 235-245.
- FMI-Fondo Monetario Internacional. 2002. Balance of Payments Statistics Yearbook, Part 2, 1997-2001. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Fomin-BID (Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo). 2001. Survey of Latino Immigrants. Report by Bendixen & Associates. Washington, D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones.
- Fomin-BID (Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo). 2004a. Leveraging the Impact of Remittances to Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones.
- Fomin-BID (Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo). 2004b. Sending Money Home: Remittances to Latin America from the United States. Washington, D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones.
- Fomin-BID (Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo). 2004c. Remittances to Latin America and the Caribbean: Goals and Recommendations. Washington, D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones.
- Fomin-CHP (Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Hispánico Pew). 2002. Remittance Projections: Mexico and Central America, 2002-2030. Washington, D.C.: Fondo Multilateral de Inversiones y Centro Hispánico Pew.
- Fondo General de Cooperación de España y Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. Las remesas de emigrantes entre España y Latinoamérica: resumen ejecutivo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Galor, Oded y Oded Stark. 1990. "Migrants' Savings, the Probability of Return Migration and Migrants' Performance", International Economic Review 31(2): 463-467.
- Gilani, I.; M. F. Khan y M. Iqbal. 1981. Labour Migration from Pakistan to the Middle East and Its Impact on the Domestic Economy. Research Report No. 127. Islamabad: Pakistan Institute of Development Economics.
- Glytsos, Nicholas P. 1988. "Remittances in Temporary Migration: A Theoretical Model and Its Testing with the Greek-German Experience", Weltwirtschaftliches Archiv 124(3): 524-549.
- Glytsos, Nicholas P. 1993. "Measuring the Income Effects of Migrant Remittances: A Methodological Approach Applied to Greece", Economic Development and Cultural Change 42(1): 131-168.
- Glytsos, Nicholas P. 1997. "Remitting Behaviour of Temporary and Permanent Migrants: The Case of Greeks in Germany and Australia", Labour 11(3): 409-435.
- Glytsos, Nicholas P. 2001. "Determinants and Effects of Migrant Remittances: A Survey". En Slobodan Djajic, editor. International Migration: Trends, Policy and Economic Impact. London y New York: Routledge.
- Glytsos, Nicholas P. 2002a. "A Macroeconometric Model of the Effects of Migrant Remittances in Mediterranean Countries". En I. Sirageldin, editor. Human Capital: Population Economics in the Middle East. London: I. B. Tauris.
- Glytsos, Nicholas P. 2002b. Dynamic Effects of Migrant Remittances on Growth: An Econometric Model with an Application to Mediterranean Countries. Discussion Paper No. 74. Athens: Centre of Planning and Economic Research (KEPE).
- Glytsos, Nicholas P. y Louka T. Katseli. 2004. "Greek Migration: The Two Faces of Janus". En K. Zimmermann, editor. European Migration: What Do We Know?. New York: Oxford University Press.
- Hinojosa-Ojeda, Raúl. 2003. Transnational Migration, Remittances and Development in North America: Globalization Lessons from the OaxaCalifornia Transnational Village/ Community Modeling Project. Draft report presented at MIF conference "Remittances as Development Tool: The Mexican Case", Mexico City, October 28.
- Karafolas, Simeon. 2001. The Role of the Banking Presence in Facilitating Remittance Flows: The Case of Greece and Portugal. Paper presented at workshop "The Return of Highly Qualified Emigrants to Bulgaria". Sofia, Bulgaria, June 29-30.
- Katseli, Louka T. y Nicholas P. Glytsos. 1989. "Theoretical and Empirical Determinants of International Labour Mobility: A Greek-German Perspective". En Ian Gordon y A.

- P. Thirlwall, editores. *European Factor Mobility: Trends and Consequences*. London: Macmillan. Kirton, Claremont D. 2005. "Remittances: The Experience of the English-Speaking Caribbean". En Donald F. Terry y Steven R. Wilson, editores. *Beyond Small Change: Making Migrant Remittances Count*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Lianos, Theodore P. 1975. "Flows of Greek Out-Migration and Return Migration", *International Migration* 13(3): 119-133.
- Lianos, Theodore P. 1997. "Factors Determining Migrant Remittances: The Case of Greece", *International Migration Review* 31(1): 72-87.
- Lianos, Theodore P. y Nicholas P. Glytsos. 2005. "Remittances in Europe". En Donald F. Terry y Steven R. Wilson, editores. *Beyond Small Change: Making Migrant Remittances Count*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Martin, P. L. 1991. *The Unfinished Story: Turkish Labour Migration to Western Europe*. Geneva: International Labour Organization.
- Martin, P. L. 2001. *There Is Nothing More Permanent than Temporary Foreign Workers. Backgrounder* (Center of Immigration Studies, New York), April.
- Martin, P. L. 2004. "Migration". En Bjorn Lomborg, editor. *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Massey, D. S.; J. Arango; G. G. Hugo; A. Kouaouci; A. Pelegrino y J. E. Taylor. 1993. "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development Review* 19(3): 431-465.
- Massey, D. S.; J. Arango; G. G. Hugo; A. Kouaouci; A. Pelegrino y J. E. Taylor. 1998. *Worlds in Motion: International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Oxford University Press.
- Merkle, Lucie y K. F. Zimmermann. 1992. "Savings, Remittances, and Return Migration", *Economics Letters* 38(1): 77-81.
- Mittelman, James H. 2000. *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Moré, Íñigo. 2005. *Emigrants' Remittances in Spain: An Opportunity for Action Abroad*. Working Paper No. 3/2005. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 1994. *Migration and Development: New Partnerships for Cooperation*. Paris: OECD.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 1996. *Migrants: Partners in Development Cooperation*. Paris: OECD.
- Oficina del Director de la Moneda de Estados Unidos. 1997. *Financial Access in the 21st Century: Proceedings of a Forum*. Chicago: Comptroller of the Currency. Disponible en: www.occ.treas.gov/pubs.htm.
- Orozco, Manuel. 2002. "Los tratados de libre comercio: instrumentos para la modernización e integración de los países centroamericanos?". En Nehemías López, editor. *ALCA y tratados de libre comercio*. Managua: Friedrich Ebert Stiftung.
- Orozco, Manuel. 2003a. *Changes in the Atmosphere? Increase of Remittances, Price Decline and New Challenges*. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue.
- Orozco, Manuel. 2003b. *Worker Remittances in an International Scope*. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue.
- Orozco, Manuel. 2003c. *Migration and Development: Integration to the Global Economy and Policy Opportunities for Donors*. Paper presented at the conference "International Migrant Remittances: Development Impact, Opportunities for the Financial Sector and Future Prospects". U.K. Department for International Development, London, October 9-10. Disponible en: www.livelihoods.org/hot_topics/migration/remittances.html.
- Orozco, Manuel. 2004a. *International Financial Flows and Worker Remittances: A Best Practices Report Commissioned by the Population and Mortality Division of the United Nations*. New York: United Nations.
- Orozco, Manuel. 2004b. *The Remittances Marketplace: Prices, Policy and Financial Institutions*. Report prepared for the Pew Hispanic Center. Washington, D.C.: Pew Hispanic Center.
- Orozco, Manuel y Steven R. Wilson. 2005. "Making Migrant Remittances Count". En Donald F. Terry y Steven R. Wilson, editores. *Beyond Small Change: Making Migrant Remittances Count*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Papademetriou, D. G. y P. L. Martin, eds. 1991. *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*. New York: Greenwood Press.
- Pozo, Susan. 2005. "On Remittances and Risk". En Donald F. Terry y Steven R. Wilson, editores. *Beyond Small Change: Making Migrant Remittances Count*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Prahalad, C. K. 2004. *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits*. Upper Saddle River, New Jersey: Wharton School Publishing/Pearson Education.

Ratha, Dilip. 2003. "Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance". En *Global Development Finance 2003: Striving for Stability in Development Finance*. Washington, D.C.: World Bank.

Rodriguez, E. R. 1998. "International Migration and Income Distribution in the Philippines", *Economic Development and Cultural Change* 46(2): 329-350.

Stark, Oded y David Bloom. 1985. "The New Economics of Labor Migration", *American Economic Review* 75(2): 173-178.

Strausshaar, T. 1986. "The Determinants of Workers' Remittances: The Case of Turkey", *Weltwirtschaftliches Archiv* 122(4): 728-739. Suro, Roberto. 2005. "A Survey of Remittance Senders and Receivers". En Donald F. Terry y Steven R. Wilson, editores. *Beyond Small Change: Making Migrant Remittances Count*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Swamy, G. 1981. *International Migrant Workers' Remittances: Issues and Prospects*. Staff Working Paper No. 481. Washington, D.C.: World Bank.

Taylor, J. Edward. 1999. "The New Economics of Labor Migration and the Role of Remittances in the Migration Process", *International Migration* 37(1): 63-88.

Terry, Donald F. y Steven R. Wilson, editores. 2005. *Beyond Small Change: Making Migrant Remittances Count*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Wahba, J. 1996. *Remittances in the Middle East: A Review*. Paper presented at the Conference on Labor Markets and Human Resource Development, Kuwait, September 16-18.

Waller Meyers, Deborah. 2002. "Migrant Remittances to Latin America: Reviewing the Literature". En Rodolfo O. de la Garza y Briant Lindsay Lowell, editores. *Sending Money Home: Hispanic Remittances and Community Development*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

COMENTARIOS AL DOCUMENTO "LAS REMESAS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO"

Hania Zlotnik⁽¹⁹⁾

Directora

División de Población

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Naciones Unidas

Comentarista



En este momento, las Naciones Unidas está haciendo los preparativos para el Diálogo de Alto Nivel que va a tener lugar, durante la Asamblea General y estamos terminando los eventos preparatorios para el Diálogo. Una parte muy importante de este Diálogo ha sido el Informe del Secretario General sobre "Migración y Desarrollo", y los puntos que se han tratado en esta mesa hoy son de vital importancia para ese tema. Las remesas juegan el papel principal y son el hecho más directo con el que la migración se ata a los problemas de desarrollo de los países emisores. Las presentaciones que me han precedido han sido muy ricas pero creo que voy a añadir una visión un poco más global y algunos datos de Latinoamérica.

Primero, el número de cuántos millones de migrantes hay en el mundo viene de los datos y las estimaciones producidas por la División de Población de Naciones Unidas. Estimamos que en el 2005 había 191 millones de migrantes. Estos datos incluyen desde a bebés de un mes hasta personas de 100 años, hombres y mujeres. No sabemos cuántas personas son económicamente activas, pero evidentemente no es todo el mundo. Incluye también a gente que emigra para estudiar, a los refugiados (que son 13 millones de estos 191 millones) que muchos están en campamentos y no se les permite trabajar. Los datos acerca de cuánta gente está ganando un salario y podrían enviar remesas, la verdad es que no lo sabemos; pero lo que sabemos y tenemos una serie de estimaciones que empiezan en 1960, es que el número de migrantes en el mundo ha crecido muy rápidamente desde 1990. Se incrementaron en 36 millones desde 1990 hasta el 2005 y ha habido una mayor concentración de migrantes en los países ricos y los de alto ingreso. También incluyen algunos países en desarrollo que son muy ricos, en especial los países productores de petróleo del Golfo Pérsico y países como Brunei, Singapur, Hong Kong, que son muy pequeños pero que tienen una larga historia de ser puntos focales de atracción de migrantes.

De los 191 millones de migrantes, 91 millones se encuentran en los países de altos ingresos (desarrollados), lo que representa casi el 60% de todos los migrantes del mundo. Esto se relaciona con el por qué las remesas están creciendo tan rápidamente. Hay mayor concentración de gente que puede estar trabajando en países

en que los salarios que van a recibir, aunque no son los más altos de toda la población, son muy altos con respecto a lo que sus países tienen como salario medio.

La concentración de migrantes es aún mayor con respecto a ciertos grupos de países: el 20% de nuestros migrantes están en los Estados Unidos; es decir uno de cada cinco. El 21% en la Unión Europea y el 7% en los países del Golfo. Relativamente pocos países en el mundo concentran una gran parte de la población del mundo. El Sr. Terry decía que Latinoamérica en especial recibe grandes volúmenes de remesas y eso es porque Latinoamérica en parte es aledaña -y sobre todo mi país, México- a los Estados Unidos y tenemos muchos inmigrantes en el país más rico de este mundo. No quiere decir que las remesas no sean importantes para otras regiones del mundo, pero son muy importantes para Latinoamérica por estas posibilidades de migración a países bastante ricos y también, como dijo Dirk Jaspers, en los últimos años se ha abierto mucho más la emigración latinoamericana hacia Europa y eso da posibilidades a que haya corrientes de remesas muy grandes.

Los estudiosos de las migraciones descubrieron las remesas hace mucho tiempo, sólo que los Bancos mundiales no las han descubierto sino hasta hace cinco o diez años y cuando las descubrieron, siempre se quejaban de que las remesas se usaban para consumo. Ahora, recuerden que las remesas no son más que los salarios o parte de los salarios de los trabajadores en el exterior envían a sus familias, así que ¿en qué se usa la mayor parte de los salarios de las personas que no emigran? Pues se usa en consumo, porque es eso en lo que necesitan emplear, por lo que quejarse de que las remesas sólo se utilizan para consumo, no era muy inteligente.

Y recientemente lo que sí ha pasado es que los economistas han empezado a notar que el uso específico que se hace de las remesas no es lo que es importante; lo que es importante es estudiar si los hogares que reciben remesas tienden en promedio en generar, a hacer una distribución diferente de sus gastos y si pueden de alguna manera ahorrar más, o a lo mejor emplear el total del dinero que reciben -y no todo viene de remesas-, en pagar

⁽¹⁹⁾El presente texto es una transcripción adaptada de la intervención pronunciada el día 18 de julio de 2006, durante la sesión de trabajo de la Mesa de Trabajo 1: Migración y Desarrollo, Remesas.

cosas que son importantes para mejorar la posible productividad de la familia, como emplearlos en mejorar la educación de los hijos o en pagar más por servicios de salud.

Por último, hay que señalar que cuando una familia consume, tiene que consumir lo que otras familias producen. En la medida en que el aumento de consumo relacionado con las remesas esté vinculado con que haya mayor producción dentro del país que recibe las remesas, los efectos multiplicadores son muy importantes. Eso hace que no sólo la gente que recibe las remesas esté mejor, sino también la población que no recibe remesas y que puede producir cosas que a su vez vende a los que tienen más dinero. Se estima que en Latinoamérica, por cada dólar que se envía de remesas, al menos dos o más se generan dentro de las economías de los países por el efecto multiplicador.

¿Qué implicaciones tiene esto para las políticas económicas migratorias? Hay que mejorar las articulaciones económicas entre los hogares con y sin migrantes y, ¿qué quiere decir eso? Que se deben crear incentivos para invertir y eso es lo que Donald Terry decía. Si se puede hacer que las remesas se transmitan a través de instituciones financieras como los bancos, que pueden convertir esos ingresos en ahorro, entonces el banco acumulará ese dinero y otorgar créditos a otras personas.

No necesariamente son los migrantes y las familias de los migrantes los que tienen invertir, pero la acumulación de este dinero en instituciones financieras es lo que puede permitir que otros hagan inversiones -a veces en micro-inversiones o para micro y pequeñas empresas-, pero que los pueden hacer productivos mientras producen las cosas que las familias de los migrantes ahora pueden comprar. Para hacer eso hay que reducir las restricciones financieras que afectan a los familiares de los migrantes. ¿Qué queremos decir con eso? Permitirles a las familias de los migrantes que tengan acceso a las instituciones financieras y que entiendan qué pueden hacer por ellos las instituciones financieras, porque muchas de las familias que reciben las remesas no son necesariamente altamente educadas o a veces nunca habían tenido acceso a estas instituciones financieras, entonces hay que explicarles cómo funcionan y qué se puede hacer con ellas. Donald Terry también mencionó que son las instituciones financieras mismas las que empiezan a hacer mercadeo, mostrando a las poblaciones qué pueden usar sus servicios y qué servicios les pueden ofrecer.

Al final, hay que desarrollar mercados que se conecten con los hogares sin migrantes, especialmente con los hogares más pobres, porque se observa que los primeros en migrar no son los más pobres de un país. Generalmente los más pobres nunca emigrarán internacionalmente porque los costos de la migración internacional son muy altos y lo que es necesario es hacer que los pobres entren al mercado de producción para que puedan atarse a la economía local y obtener algo de los beneficios de los efectos multiplicadores de las remesas.

Ya se mencionó que Latinoamérica tiene una distribución por ingreso muy inequitativa y hay varios estudios en ciertas poblaciones que muestran que al recibir las remesas, lo primero que pasa es

que la distribución del ingreso se vuelve todavía más inequitativa. Pero, en los estudios que se están haciendo últimamente y que tratan de ver las diferencias entre distintas comunidades que tienen diferentes proporciones de emigrantes internacionales, se ve que a medida que aumenta esa proporción baja el índice de Gini que es una medida de la inequitatividad de la distribución del ingreso. Un índice de Gini más bajo implica mejor distribución y, cuando la proporción de hogares que tienen emigrantes es baja, el índice sube.

Entonces, lo que los economistas ahora entienden es que la migración, cuando se inicia en una comunidad, es muy probable que se haga por personas que tienen un mejor nivel económico; no son ricos, pero no son los más pobres, pero a medida que la emigración se hace más fácil y los costos y los riesgos de emigración bajan, va a ser más posible que gente más pobre empiece a migrar y ayude a sus familiares con las remesas. Eventualmente, en la historia de la migración es más probable que esta ayude a que haya mayor equitatividad en la distribución del ingreso de las comunidades que envían migrantes.

Todavía se oye en la literatura esta dicotomía de que a veces las remesas causan una mayor inequitatividad y que en algunas ocasiones producen mejores resultados y parece que todo tiene que ver con qué estadio del proceso migratorio de las poblaciones que se esté estudiando. Como señala Donald Terry, y se refleja en el documento que prepararon, las remesas pueden tener unas implicaciones favorables para la distribución del ingreso.

También pasa lo mismo con la distribución de la pobreza. Como ven, a medida que hay más migrantes en las comunidades, la pobreza tiende a decaer. Esta no es la solución de la pobreza, pero ayuda a reducirla. No porque los pobres necesariamente emigran, sino porque si producen las cosas que los otros compran pueden tener una vida mejor.

Por último, de acuerdo con los datos sobre la caída de los precios de los envíos de remesas que ha colectado un estudio de Manuel Orozco, para muchos de los países de Latinoamérica, se demuestra como han bajado los costos de las remesas del 2003 al 2005. En todos los países ha habido una reducción de los costos; sin embargo, estos costos son relativamente altos en ciertos países como Cuba, por ejemplo, que sigue teniendo aproximadamente el 12%. En general, los costos están más o menos alrededor del 5%. Hay que tomar en cuenta dos costos importantes: en primer lugar, los costos que cobran al frente por enviar el dinero y, estos costos han tendido a reducirse en parte por la mayor tecnología que existe actualmente y que hacen mucho más fácil enviar dinero entre países debido esencialmente a Internet esencialmente. En segundo lugar, está el costo que se produce por el tipo de cambio. Es importante que los países traten de tomar medidas para que los costos se reduzcan para que la gente note cuánto se le está cobrando por estas operaciones.

Una cuestión interesante y que siempre se dice, es que estos costos se han reducido porque hay más empresas entrando al mercado de las remesas; sin embargo, los datos muestran lo contrario. Entre 2003 y 2005 en casi todos los lugares han estado bajando el

número de instituciones porque ha habido compras y fusiones entre las diferentes instituciones que están dando estos servicios.

Una pregunta que cabe hacerse es si a medida que se consolida el mercado de las agencias que dan este servicio, éva a haber un límite bajo el cual no va a bajar el precio de las remesas? Es una pregunta para los tomadores de decisiones para que se monitoree esto muy de cerca y ver qué implicaciones va a tener. Pero ciertamente lo que se dice es que en Latinoamérica se han tomado algunas medidas exitosas para reducir el costo de envío de las remesas.

MIGRACIÓN, REMESAS Y DESARROLLO. MITOS Y REALIDADES

Alejandro Canales

Director

Asociación Latinoamericana de Población
(ALAP)

Comentarista



Introducción

En los últimos años, se ha iniciado un interesante debate en torno al papel e impacto de las remesas en el proceso de desarrollo de los países de origen de la migración internacional. Tal es el interés que despiertan las remesas, que constituyen uno de los grandes temas de moda que suele estar presente en todos los foros internacionales y regionales en donde se discuten propuestas y programas de apoyo y fomento del desarrollo. Ahora bien, resulta interesante comprobar que no parece haber un consenso en torno al significado y magnitud de los efectos sociales e impactos económicos de las remesas.

Por un lado, diversos autores y organismos internacionales de ayuda al desarrollo, como el BID, FMI, OECD, Banco Mundial, UNCTAD, por citar algunos, dedican una especial atención a las remesas como instrumento que podría contribuir a la reducción de la pobreza y al desarrollo de los países de origen de la migración internacional. Los defensores de esta visión optimista del impacto de las remesas, argumentan en su favor, que dada la magnitud y tendencia de las remesas, ellas suelen representar uno de los principales rubros de transferencias corrientes en la balanza de pagos de muchos países en desarrollo o de reciente industrialización, constituyendo una verdadera inyección de recursos económicos en sectores específicos de las economías regionales y locales. Asimismo, y aunque sólo una pequeña proporción de este flujo se ahorra y se destina a la inversión productiva, los volúmenes que han alcanzado las remesas en años recientes ha despertado un gran interés político y social por sus potenciales beneficios como fuente de financiación del desarrollo local y regional.

Por otro lado, frente a este discurso institucional sobre la migración y las remesas, en los últimos años ha surgido una perspectiva crítica que replantea los términos en los cuales estos organismos de cooperación internacional así como diversos gobiernos

nacionales han formulado la relación Remesas-Desarrollo (Binford, 2002; Canales y Montiel, 2004). En particular, se señala que estos enfoques adolecen de diversas deficiencias conceptuales y metodológicas, a la vez que se sustentan en hipótesis y modelos de análisis que no han sido debidamente contrastados, especialmente en lo que se refiere a los beneficios e impactos de las remesas en la promoción del desarrollo y reducción de la pobreza y desigualdad social.

Ahora bien, resulta interesante comprobar que tanto uno como otro discurso sobre las remesas no dejan de estar impregnados de diversos mitos y lugares comunes que suelen ocultar sus aspectos más relevantes, a la vez que se sustentan en definiciones ambiguas y confusas que en nada contribuyen a dilucidar el rol de las remesas. Por ello, señalo que tanto una como otra postura en torno al papel y significado económico de las remesas, caen en las mismas imprecisiones, en las que se combina un conjunto de mitos con una serie de datos empíricos que no siempre son un fiel reflejo de la realidad.

No obstante, la realidad de las remesas y sus impactos, como en muchos otros casos, suele alejarse tanto de aquellas visiones optimistas y celebratorias basadas en mitos y buenas intenciones, como de aquellas visiones pesimistas, que intentan con algunos datos aislados, reinventar y capturar una realidad que siempre termina escapándose de nuestras manos. Al final, la realidad de las remesas siempre resulta más innovadora, flexible y cambiante que nuestras burdas categorías y mediciones nunca terminan de captar.

Ahora bien, una forma de ir despejando estas confusiones en torno a los mitos detrás de los discursos sobre las remesas, es construyendo un esquema de análisis que nos permita, por un lado, identificar los alcances de los distintos argumentos, y por otro lado, establecer una estrategia metodológica que nos permita medir



Mesa de Trabajo 1: *Migración y Desarrollo*

y dimensionar empíricamente y con datos estadísticos, la efectividad real de las remesas en diferentes contextos económicos y sociales. Así, por ejemplo, podemos argumentar a favor de las remesas con base en sus efectos multiplicadores. Sin embargo, mientras no se dimensione y midan empíricamente esos efectos, no estaremos en condiciones de definir y establecer la real efectividad de las remesas.

Asimismo, no podemos confundir el posible papel de las remesas como instrumento de desarrollo, con sus impactos en otras dimensiones económicas, como el nivel de vida y bienestar de la población. Para ello, necesitamos apoyarnos en esquemas teóricos y metodológicos que nos permitan distinguir, identificar y medir los impactos de las remesas en diversos ámbitos y dimensiones de la dinámica económica, tanto a nivel macroeconómico como microeconómico. En este sentido, el debate en torno al significado económico de las remesas, se ha centrado en dos ámbitos o dimensiones económicas diferentes:

- Por su papel como instrumentos de promoción del desarrollo económico, tanto directamente a través del financiamiento de proyectos productivos e infraestructura social, como indirectamente a través de los efectos multiplicadores del gasto que ellas financian;
- Por su papel en la reducción de los niveles pobreza y desigualdad social que desde siempre ha caracterizado a las sociedades en vías de desarrollo.

El texto que me corresponde comentar en esta ocasión, "*Las remesas como instrumento de desarrollo*", que presenta Donald Terry, Director del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo, me ha permitido precisamente, realizar un trabajo de ordenamiento de los diferentes argumentos en torno al papel de las remesas como instrumento de desarrollo en los países y regiones de origen de la emigración internacional contemporánea.

En efecto, por un lado, en este texto están presentes diversos de los argumentos que desde una perspectiva optimista, suelen plantearse para afirmar el potencial de las remesas como motores del desarrollo, pero por otro lado, este texto también nos plantea las limitaciones de este papel de las remesas, a la vez que nos hace un importante llamado de atención, en términos de no olvidar que en el fondo, las remesas pueden ser un instrumento del desarrollo, pero su efectividad dependerá de la conjunción de una serie de factores estructurales así como del diseño e implementación de otras políticas complementarias. Como bien señala el autor, no debemos olvidar que así como las remesas no son la causa del subdesarrollo (como afirman algunos investigadores) tampoco son la solución definitiva y preferente para superar las condiciones de subdesarrollo.

En este sentido, y con base en la revisión del texto de Donald Terry, me he permitido presentar una síntesis sobre el debate en torno al significado económico de las remesas, a la vez que construir un esquema de análisis macroeconómico que nos permita

identificar y dimensionar los diferentes ámbitos de impacto de las remesas en la dinámica económica de los países receptores. En este sentido, entendemos que las remesas son una realidad diversa y flexible. O lo que es lo mismo, que hay distintos tipos de remesas. Así por ejemplo, podemos diferenciar las **remesas familiares** de las **remesas productivas**. Las primeras se orientarían más a financiar el consumo y gasto de los hogares, mientras las segundas se orientarían a financiar la inversión productiva. Evidentemente, el impacto de una y otra forma de remesa es muy diferente, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Remesas y Desarrollo: ¿un nuevo paradigma?

En los últimos años desde diversos organismos internacionales de ayuda al desarrollo, se ha puesto una mayor atención a los flujos de remesas, enfatizando sus posibles impactos en el desarrollo de los países de origen de la emigración. En algunos casos, este optimismo llega a extremos de plantear las remesas y la migración, como los pilares de un nuevo paradigma del desarrollo que no sólo contribuiría a superar las condiciones de pobreza, desigualdad social, y subdesarrollo, sino que además convertiría a los migrantes en un actor social protagónico de su propio desarrollo.

En efecto, este enfoque sobre el impacto de las remesas y el papel de los migrantes en el desarrollo, es coherente con los principios que sustentan las nuevas políticas de desarrollo y combate a la pobreza impulsadas en la última década. A diferencia del carácter asistencialista que estaba impregnado en las anteriores políticas de combate a la pobreza, este nuevo enfoque traslada el eje de atención a la promoción de una correcta gestión de los activos y recursos de los pobres para que ellos mismos enfrenten y superen su situación de pobreza y vulnerabilidad. Según este enfoque, los pobres pueden ser los protagonistas del proceso de desarrollo porque cuentan con los recursos necesarios para tal fin, entre ellos las remesas. En todo caso, tan sólo necesitan aprender a usarlos y gestionarlos correctamente. Medidas como el empoderamiento, el autoempleo y el aprovechamiento del capital social de los pobres constituirían mecanismos privilegiados para resolver su situación de vulnerabilidad.

De esta manera, entre las líneas estratégicas para el desarrollo, tanto de gobiernos nacionales como de organismos internacionales figura en lugar destacado la necesidad de orientar las remesas hacia la creación de pequeñas y medianas empresas, así como hacia otro tipo de gastos que fomenten la formación de capital productivo y humano (Ratha, 2003). En el caso de México y Centroamérica, por ejemplo, esta tesis forma parte ya de los programas oficiales del gobierno, en los que el autoempleo y la promoción de negocios familiares financiados con remesas se ofrecen como

alternativas al desempleo y la pobreza. Es el caso, por ejemplo, de los programas 2x1 y 3x1, a través de los cuales se busca fomentar la inversión productiva y formación de negocios por parte de los migrantes y/o sus familiares⁽²⁰⁾.

Sin embargo, en este discurso celebratorio del papel de las remesas, suele pasarse por alto un hecho simple pero fundamental. Nos referimos a que este gran y repentino interés por el papel de las remesas en los niveles de bienestar de las familias y como factor de desarrollo local, surge en un contexto caracterizado por el fracaso de las políticas de ajuste estructural y de liberalización comercial a la hora de mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población en los países en desarrollo, políticas que además, fueron no sólo impulsadas sino impuestas por estos mismos organismos internacionales de promoción del desarrollo económico (FMI, BID, Banco Mundial, UNCTAD, entre otros), que ahora promueven este nuevo paradigma de desarrollo sustentado en las remesas y el protagonismo de los migrantes.

Ahora bien, más allá de si nos ubicamos en diferentes trinchas políticas, lo relevante para el debate es plantear hipótesis y propuestas de análisis que puedan ser sustentadas con argumentos lógicos (teóricos) y contrastadas con datos empíricos. En este sentido, desde el discurso oficial, se señalan al menos cuatro ejes o niveles desde los cuales las remesas pudieran favorecer el bienestar de las familias que las perciben, así como promover el desarrollo de sus comunidades: i) el papel de las remesas en la inversión productiva, ii) los efectos multiplicadores de las remesas, iii) la desigualdad social, y iv) las remesas como factor de estabilidad macroeconómica. En cada uno de estos ejes se han desarrollado argumentos y evidencia empírica que parecen corroborar esta visión sobre el impacto de las remesas.

Desde nuestra perspectiva, sin embargo, consideramos que estos argumentos adolecen de diversas deficiencias conceptuales y metodológicas. Para ilustrar lo anterior, a continuación presentamos un contrapunto de ideas y argumentos, que nos permiten confrontar en cada uno de estos ejes, el discurso oficial de las remesas con nuestra visión crítica que sustenta no sólo un enfoque de análisis alternativo, sino también programas alternativos de acción social y política económica.

i) Las remesas y la inversión productiva

Aún cuando se reconoce que las remesas se usan fundamentalmente para financiar el consumo de los hogares, diversos autores han señalado sin embargo, que esta visión suele subestimar el volumen de remesas destinadas a la inversión productiva en predios agrícolas y a la formación de empresas y negocios familiares en zonas urbanas, subestimado con ello, el impacto de las remesas

⁽²⁰⁾ Los programas 3x1 se basan en los principios del codesarrollo, y se sustentan en la concurrencia de fondos entre diversas instancias gubernamentales y de los propios migrantes. De esta forma, en el caso mexicano, por ejemplo, el programa 3x1 consiste en que por cada dólar que aportan los migrantes, el gobierno federal, el gobierno estatal y el gobierno municipal aportan cada uno otro dólar adicional. Con este fondo concurrente se financiarían tanto proyectos productivos privados como obras de infraestructura social. Sobre los logros y limitaciones de estos programas, véase Delgado Wise, et al, 2004; Torres, 2001 y Moctezuma, 2000.

en la promoción del desarrollo local⁽²¹⁾. Con base en estos hallazgos se han impulsado políticas de fomento y apoyo tanto a la inversión productiva de los migrantes, como a la inversión en infraestructura social de las comunidades. Tal es el caso de los programas 2x1 y 3x1, en los que por cada dólar que aporta el migrante para un proyecto productivo privado o social, el Estado, a través de diversas instancias locales, estatales y federales, aporta otros dos o tres dólares. Este tipo de programas se ha consolidado en la última década, especialmente en las regiones de mayor tradición migratoria en México, así como también en Centroamérica y el Caribe (Torres, 2001; CEPAL, 2000; Moctezuma, 2000).

Desde nuestra perspectiva crítica, sin embargo, sostenemos que las llamadas "remesas productivas" siguen siendo escasas, no sólo en relación al volumen global de remesas, sino también en relación al volumen global de la inversión productiva privada y social incluso en ámbitos locales⁽²²⁾. Asimismo, los impactos de las remesas productivas se ven limitados por las mismas condiciones de pobreza y marginación que caracterizan a las comunidades de origen que dan cuenta de un ambiente macroeconómico local muy desfavorable a cualquier tipo de inversión productiva. En este sentido, las llamadas "remesas productivas" en realidad corresponden a estrategias de sobrevivencia familiar caracterizadas por los bajos montos de inversión y capitalización, los bajos niveles de generación de empleos asalariados, así como una carencia de capital social y económico necesarios para acceder a los circuitos de crédito e inversión privada (Canales y Montiel, 2004).

ii) Los efectos multiplicadores de las remesas

Diversos autores han señalado que no sólo las inversiones productivas, sino también los gastos de consumo financiados con remesas impulsan la economía nacional, ya que incrementan la demanda de bienes y servicios producidos en México (Durand, Parrado y Massey, 1996; o Stahl y Arnold, 1986, para los países asiáticos). En efecto, el gasto financiado por las remesas tiene diversos efectos multiplicadores que impulsan la economía local y regional. Así por ejemplo, la demanda de bienes de consumo dinamiza el mercado local y favorece la formación de nuevas empresas, impulsando la generación de nuevos empleos.

En este sentido, con base en modelos macroeconómicos de contabilidad social, se pueden realizar estimaciones econométricas que midan de una forma más precisa estos efectos multiplicadores de las remesas en la economía nacional. Al respecto, para el caso de México, un trabajo pionero fue el de Adelman y Taylor (1990), quienes a fines de los ochenta estimaron que el efecto multiplicador de las remesas en las economías locales y regionales era de 2.9. Esto es, por cada dólar adicional que ingresaba a la economía mexicana por concepto de remesas, el producto interno bruto nacional se incrementaba en otros 2.9 dólares.

A partir de este dato, Durand et al. (1996) estimaron que los 2.2 mil millones de dólares que en 1990 ingresaron a México como remesas habrían generado 6.5 mil millones de dólares adicionales en actividad económica, lo que de acuerdo a sus estimaciones, equivalía al 10% del valor de los bienes fabricados y al 3% del producto interno bruto. A nivel local, este efecto sería aún mayor. En su estudio de tres comunidades del Occidente de México concluyeron que el efecto multiplicador de las remesas explicaba entre el 51 y el 93% del ingreso local⁽²³⁾.

Ahora bien, desde nuestra perspectiva sostenemos que esta visión optimista y celebratoria de los efectos multiplicadores cae en una ilusión metodológica, que le impide dimensionar en su justa medida los impactos de las remesas en la economía local y nacional. En particular, hay al menos tres consideraciones teóricas que este enfoque de los efectos multiplicadores simplemente pasa por alto.

En primer lugar, no hay evidencia empírica ni argumentación teórica que señale que los efectos multiplicadores de las remesas necesariamente benefician a los hogares receptores y comunidades de origen de la migración. Por el contrario, diversos estudios demuestran que en la práctica, los efectos multiplicadores suelen transferirse a las zonas urbanas, donde se concentran el comercio mayorista y la producción industrial (Papail y Arroyo, 2004, Binford, 2002)⁽²⁴⁾. Tal efecto pone en duda la capacidad de las remesas para lograr un mayor equilibrio en la redistribución de la renta entre zonas rurales y urbanas.

⁽²¹⁾Al respecto véase los trabajos de Durand (1994), sobre la fabricación de calzado en San Francisco del Rincón, Guanajuato; de Jones (1995), sobre la producción de melocotón en Jerez, Zacatecas, así como la aplicación de modelos econométricos que Durand, Parrado y Massey (1996) han usado para estimar el nivel de inversión de las remesas en ámbitos locales. En otros contextos geográficos, Russell (1992) presenta ejemplos similares para el caso de la agricultura intensiva en comunidades de alta emigración del Sahel, Turquía y Zambia.

⁽²²⁾Se estima que las "remesas productivas" representan menos del 5% del volumen global de las remesas familiares. Aún cuando consideremos un escenario muy optimista en donde las remesas productivas se duplicaran correspondiendo al 10% del total de las remesas, ellas sólo representarían el 1% de la inversión privada en México, menos del 2.5% en Colombia y Ecuador, menos del 5% en República Dominicana, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y menos del 8% en El Salvador y Haití. Estimaciones propias con base en datos obtenidos del International Statistical Financial, que publica cada año el FMI.

⁽²³⁾Cabe señalar que la mayor debilidad de este tipo de modelos econométricos estriba en la calidad de la información que se requiere para el diseño de la matriz de contabilidad social. Para una buena explicación sobre los aspectos metodológicos del diseño y aplicaciones de matrices de contabilidad social, véase Yúnez-Naude, Antonio y J. Edward Taylor (1999) y Zárate (2003).

En segundo lugar, también es cuestionable la misma magnitud del efecto multiplicador, independientemente de a quién beneficie directa o indirectamente. En efecto, cuando se analizan los efectos multiplicadores de las remesas suele caerse en una típica confusión conceptual. Contrario de lo que usualmente se supone en muchos de los estudios anteriormente citados, los efectos multiplicadores no se deben atribuir al total de las remesas, sino sólo a su incremento anual, pues los efectos multiplicadores de la otra fracción ya están incorporados en el PIB de los años anteriores⁽²⁵⁾. De no realizarse esta distinción, el resultado será una sobrestimación del efecto total de las remesas. Esto es especialmente válido en aquellos países como México, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, India, Filipinas, entre otros, donde desde hace décadas las remesas están integradas al ingreso corriente de los hogares y forman parte de la economía local y regional como cualquier otro ingreso⁽²⁶⁾.

Por último, en muchos de esos estudios no se considera el hecho que el efecto multiplicador se deriva del uso (gasto) que se hace del ingreso adicional, y no de la fuente del ingreso. En otras palabras, el efecto multiplicador corresponde al gasto de los hogares, no a las remesas. Es el gasto de los hogares el que tiene impactos dinamizadores de la economía local y nacional. Si las remesas se guardaran debajo del colchón, simplemente no tendrían ningún efecto multiplicador.

iii) Remesas, pobreza y desigualdad social

Desde la perspectiva oficial impulsada por gobiernos nacionales y organismos internacionales, se afirma que las remesas contribuyen a mejorar las condiciones de vida y bienestar de la población receptora, y de ese modo, a reducir la incidencia de la pobreza. Al respecto, podemos sintetizar esta visión en cuatro argumentos:

- Por un lado, el volumen de las remesas supera ampliamente el nivel de ingresos que se pudiera generar con cualquier otra actividad económica y productiva local o regional.
- Por otro lado, su eficacia en la reducción de la pobreza es mayor que en el caso de otro tipo de transferencias, pues fluyen directamente hacia quienes más las necesitan sin pasar por filtros caciquiles o burocráticos (Durand, Parrado y Massey, 1996).

· Por su parte, Jones (1998) sostiene que si bien en un primer momento, cuando son pocas las familias que se han incorporado al flujo migratorio, el efecto puede ser un incremento de las desigualdades en la comunidad, a medida que la emigración se extiende dentro de la comunidad la desigualdad suele reducirse, debido a que cada vez más, son más las familias y hogares que se insertan en el circuito de envío y recepción de remesas.

· Por último, y con base en modelos probabilísticos, otros autores han estimado que las remesas suelen tener un impacto positivo en la distribución del ingreso, especialmente a nivel regional y local (Taylor, 1992; Djajic, 1998).

De esta forma, se afirma que las remesas, más que ningún otro tipo de transferencia, tienen un marcado carácter progresivo en términos de la distribución del ingreso, especialmente en el caso de aquellos países en donde los más beneficiados con ellas son hogares rurales y en situación de pobreza (Banco Mundial, 2004).

Desde nuestra perspectiva, sin embargo, consideramos que las remesas aún cuando suelen representar un importante componente del ingreso de las familias receptoras, tienen un impacto limitado en la reducción de la pobreza y la desigualdad social, que se reduce a casos muy particulares (Paz, et al, 2004; Martínez, 2003). Ello se debe a que, aunque a nivel agregado las remesas constituyen un volumen de gran magnitud, a nivel microsocial, en cambio, ese volumen se diluye en una gran multiplicidad de envíos de pequeñas cantidades de dinero⁽²⁷⁾.

En efecto, con base en encuestas nacionales en 11 países de la región, un estudio reciente de CEPAL⁽²⁸⁾ establece que en promedio cada hogar receptor de remesas recibiría menos de 300 dólares mensuales como remesas, llegando en algunos países a ser incluso de menos de 150 dólares mensuales. En todos estos casos además, este monto sería notablemente inferior a la línea oficial de pobreza definida en cada país. En este sentido, el impacto que las remesas puedan tener en la reducción de la pobreza se circunscribe a lo que estos 300 dólares puedan contribuir en cada hogar, lo cual obviamente, es muy limitado.

⁽²⁴⁾ Así por ejemplo, con base en los mismos datos que usan Durand y et al (1996) en el estudio antes citado, Binford (1992) demuestra que casi el 40% de los beneficios directos e indirectos (efectos multiplicadores) de las remesas se filtran hacia sectores sociales urbanos y no migrantes.

⁽²⁵⁾ Al respecto, los modelos econométricos para estimar estos efectos multiplicadores son claros y precisos, y se basan en coeficientes de elasticidades, que permiten estimar el cambio porcentual de una variable, el PIB por ejemplo, que es atribuible al cambio porcentual de otras variables, las remesas, por ejemplo.

⁽²⁶⁾ Un corolario de este argumento es que en el caso de que las remesas se reduzcan en valor real de un periodo a otro, el efecto multiplicador sería negativo. Por lo mismo, no es de sorprender que esta inferencia lógica sea simplemente ignorada por los enfoques celebratorios de las remesas.

⁽²⁷⁾ En el caso de México, por ejemplo, el Banco de México estima que los 20 mil millones de dólares de remesas correspondientes al año 2005, se canalizaron a través de más de 59 millones de transferencias, lo que implica un promedio de menos de 350 dólares por transferencia.

⁽²⁸⁾ CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2005*. Santiago, Chile.

Por lo tanto, quienes tienen la ilusión que las remesas pudieran constituir una estrategia de superación de la pobreza, no sólo caen en posiciones que son políticamente cuestionables, sino que además son económicamente inviables. De hecho, sólo un incremento significativo de la remesa promedio que percibe cada hogar podría derivar en una reducción significativa de los niveles de pobreza. Pero ello, además de no tener bases teóricas ni empíricas sobre las cuales sustentarse, implicaría además que los niveles de bienestar y pobreza de nuestras sociedades serían altamente dependientes de este flujo de ingresos externos, o lo que es lo mismo, no harían sino reflejar el fracaso de las políticas gubernamentales para combatir la pobreza⁽²⁹⁾.

iv) Las remesas como factor de estabilidad macroeconómica

Considerando el volumen alcanzado por las remesas, desde diversos organismos oficiales se destaca también la contribución de las remesas a la estabilidad macroeconómica de los países de origen de la migración. En particular, se constata que, frente a otras fuentes tradicionales de divisas, las remesas muestran un mayor dinamismo y estabilidad, lo que las convierte en un ingreso más fiable y que permite solventar situaciones de crisis. De hecho, las series históricas muestran que en épocas de crisis económicas, cuando suele darse una huida de los capitales extranjeros y del ahorro nacional, las remesas, en cambio, se incrementan (Ratha, 2003, Canales y Montiel, 2004). Tal fue el caso de México en 1995, Indonesia, en 1997, Ecuador, a partir de 1999 o Argentina, después de 2001.

Desde nuestra perspectiva, sin embargo, sostenemos que los términos en que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han planteado esta cuestión en relación al papel estabilizador de las remesas, oculta un hecho fundamental. Si las remesas efectivamente constituyen un fondo de estabilización macroeconómica de nuestros países, entonces debe reconocerse con igual fuerza que son los propios migrantes, con sus envíos de dinero, los que están subsidiando los efectos perversos de las políticas de ajuste estructural, mismas que se llevan a cabo precisamente por indicación de tales organismos. Las implicaciones de este hecho nos exigen ir más allá del aspecto puramente económico, ampliando el debate a sus connotaciones políticas y éticas, en términos de que debiera argumentarse explícitamente por qué los migrantes deben cargar con los costos de la reestructuración de nuestras economías, cuando su misma situación de vulnerabilidad y precariedad es generada por esa política de apertura a la economía global

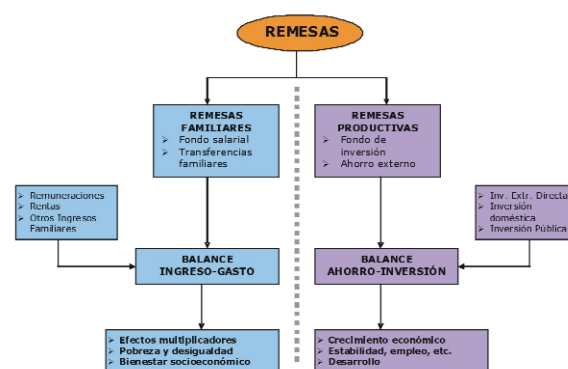
Remesas, desarrollo y pobreza

Ahora bien, además de las connotaciones políticas, en el debate que hemos reseñado subyacen dos marcos analísticos opuestos y desde los cuales se conceptualizan las remesas e interpretan sus efectos potenciales. Por un lado, en el discurso oficial sobre las remesas, éstas suelen entenderse principalmente como un fondo de ahorro-inversión, mientras que en nuestra visión crítica, las

entendemos fundamentalmente como transferencias familiares. Mientras en el primer caso podemos denominarlas como Remesas Productivas, en el segundo caso, es más pertinente denominarlas como Remesas Familiares. Esta distinción no es en ningún caso superficial, pues es la base para determinar el potencial económico de las remesas, ya sea como fuente de desarrollo de las comunidades de origen, o como recurso de las familias para enfrentar su condición de pobreza.

Ahora bien, más allá de lo enriquecedor que puede ser el debate, lo importante es avanzar en la formulación de modelos de análisis que nos permitan dimensionar y medir los impactos de una y otra modalidad de remesa. En este sentido, el desafío conceptual y metodológico es el diseño de modelos de análisis macroeconómicos que incorporen en un mismo esquema analítico, una y otra modalidad, a la vez que permitan identificar e integrar otras formas y tipos de remesas no considerados en esta ocasión. Asimismo, y con base en estos modelos, podemos organizar y recolectar información estadística de modo de dimensionar y estimar empíricamente los efectos y magnitudes de cada modalidad de remesa.

Considerando estas distinciones en torno al significado económico de las remesas, a continuación presentamos un modelo de análisis para estimar el impacto económico de las remesas.



Modelo de análisis del impacto económico de las remesas

El modelo anterior nos permite distinguir las dos grandes categorías de remesas que hemos mencionado: las remesas familiares y las productivas. Asimismo, este esquema nos permite identificar el ámbito de incidencia y los posibles impactos de cada tipo de remesa.

Así por ejemplo, en el caso de las remesas familiares, ellas contribuyen a sustentar el balance ingreso-gasto de los hogares. Por ese medio, sus impactos se dan en dos sentidos diferentes y complementarios. Por un lado, por su aporte al consumo familiar,

⁽²⁹⁾No deja de ser irónicamente revelador que sean los propios gobiernos los que más defienden esta estrategia de combate a la pobreza basada en las remesas, como un intento de ocultar el fracaso de sus políticas sociales.

contribuyen a elevar el nivel de vida y bienestar de los hogares perceptoros, a la vez que contribuyen a reducir las desigualdades económicas y las condiciones de pobreza. Por otro lado, esta misma contribución al gasto de los hogares se traduce en efectos multiplicadores hacia el resto de la economía local, regional y nacional.

No obstante, el mismo modelo nos indica también en forma muy clara y precisa, que no debemos confundir estos efectos multiplicadores y de bienestar de las familias, con los impactos de las remesas como instrumento de desarrollo. De hecho, ningún paradigma de desarrollo se puede sustentar en los efectos multiplicadores del gasto privado.

Por su parte, en el caso de las remesas productivas, el modelo nos indica que su aporte a la economía viene dado a través de su contribución al balance ahorro-inversión. Como fuente de inversión, sí podemos considerar a las remesas productivas como un instrumento de crecimiento económico, que junto a otros fondos de inversión (inversión extranjera directa, inversión doméstica privada, inversión pública, etc.) son la base de todo proceso de desarrollo.

Ahora bien, con base en esta distinción de las remesas, según el ámbito de impacto macro y microeconómico, podemos clasificar y ordenar las diferentes modalidades de remesas con base en la siguiente tipología. Lo relevante de esta clasificación, es que nos permite construir categorías de remesas, que posteriormente podemos traducir en indicadores que pueden ser medidos empíricamente con información estadística. Estas mediciones, nos permitirán posteriormente, dilucidar y estimar el impacto real de las remesas en estos diferentes ámbitos macroeconómicos, de tal modo de pasar de una discusión abstracta a un debate concreto que permita contrastar empíricamente las diferentes hipótesis y argumentos que hemos reseñado en la sección anterior.

Estimación el impacto de las remesas en América Latina

Considerando esta tipología de las remesas, a continuación me permito presentar información estadística sobre América Latina, que nos permite dimensionar el peso e impacto específico de las remesas familiares y las remesas productivas. En este sentido, nos interesa ilustrar tres hipótesis que avalarían nuestra tesis central. Por un lado, el impacto de las remesas es significativamente mayor en aquellos países con menores niveles de desarrollo y enfrentados a crisis económicas recurrentes. Por otro lado, el volumen de las remesas es más sensible a cambios en las condiciones de vida de la población (salarios, desempleo, etc.) que a indicadores financieros y/o de inversión. Por último, aún cuando se trata esencialmente de un ingreso familiar que se transfiere de un hogar a otro, su impacto en la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad social es muy limitado, tanto a nivel agregado como en relación a los hogares directamente perceptores de las remesas.

i) Estimación del impacto de las remesas en América Latina

América Latina es la región del mundo con el mayor nivel de crecimiento en la percepción de remesas. De hecho, desde 1980 a la fecha, las remesas percibidas en América Latina prácticamente se han más que duplicado cada 5 años, pasando de sólo 1.1 mil millones de dólares en 1980, a más de 51 mil millones en el 2005. Esto ha permitido que actualmente, América Latina perciba más del 30% de las remesas mundiales, equiparándose con la capacidad de atracción de remesas que tradicionalmente han tenido los países asiáticos.

Ahora bien, resulta relevante comprobar que el impacto y significado económico de las remesas es muy diferenciado por regiones y países. Como se ilustra en el siguiente mapa, es en los países

REMESAS FAMILIARES	Reproducción Familiar	Remesas-Salarios	<i>Reproducción cotidiana, alimentos, bebidas, ropa y otros gastos de la casa. Es el destino usual de todo salario.</i>
		Remesas-ahorro familiar	<i>Compra de electrodomésticos, auto, casa, etc. Como todo ahorro familiar, implica posposición del gasto: acumulación y ahorro para un gasto poco usual, etc.</i>
		Remesas-Emergencia	<i>Usos en gastos médicos e imprevistos.</i>
	Reproducción Social	Ahorro-Gasto Ceremonial y/o Festivo	<i>Uso para financiar usos y costumbres comunitarias: fiestas religiosas, fiestas sociales (quinceaños, bodas, etc), que implican la reproducción de relaciones y lazos sociales intracomunitarios, sus creencias, etc.</i>
REMESAS PRODUCTIVAS	Inversión Privada	Inversión en negocios urbanos	<i>Gasto en inversión de capital circulante, reinversión, etc.</i>
		Compra e inversión en predios agrícolas	<i>Tierra y Maquinaria y equipos, ganado e insumos, etc.</i>
		Ahorro especulativo	<i>Ahorro en bancos, propiedades, etc.</i>
	Inversión Social	Ahorro-inversión Social	<i>Inversión en infraestructura material, social, etc., En la comunidad. Por ejemplo, apoyar construcción de escuela, de iglesia, de puentes, luz eléctrica, etc.</i>

Tipología para el análisis de las remesas



América Latina 2004. Remesas como proporción del PIB de cada país.

FUENTE:

Estimaciones propias con base en datos de FMI, 2005, International Statistics Financial

centroamericanos y caribeños donde las remesas parecen tener un mayor impacto y peso económico. En concreto, en el 2004 las remesas representaron más del 25% del PIB en Haití, y el 18% y 16% en Nicaragua y El Salvador respectivamente. Asimismo, en Honduras y República Dominicana, las remesas representaron alrededor del 12% del PIB, a la vez que en Guatemala representaron el 8.5% del PIB.

Por el contrario, en los países sudamericanos las remesas representaron menos del 2% del PIB, e incluso en Brasil, que es el segundo país con mayor volumen de remesas en la región, éstas representan menos del 1% de su PIB. Sólo en Ecuador y Colombia las remesas tienen un peso relativamente importante para sus economías, pero aún muy lejos de lo que ellas representan en los países centroamericanos y caribeños.

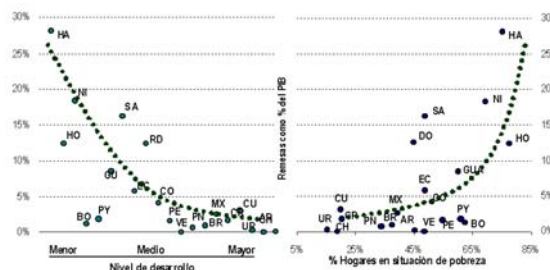
Estos datos nos indican que existe una marcada concentración geográfica en términos de la importancia relativa de las remesas para cada economía nacional. En particular, podemos hablar de un círculo de influencia de las remesas que se restringe básicamente a algunos países centroamericanos y caribeños. Se trata de países que junto con percibir importantes volúmenes de remesas, se caracterizan por tener economías pequeñas y envueltas en crisis recurrentes. Por el contrario, en los tres países con mayor volumen de remesas (México, Brasil y Colombia), éstas no parecen tener un peso relativo significativo, debido al gran tamaño de estas economías. Esto último nos indica que el impacto y significado económico de las remesas no depende únicamente del volumen de ellas, sino del tamaño, estructura y dinámica macroeconómica del país receptor.

En este sentido, si comparamos estas diferencias en cuanto al peso específico de las remesas con los niveles de desarrollo y de pobreza de cada país, podemos tener un mejor entendimiento del carácter y significado económico de las remesas. En efecto, si las remesas constituyen esencialmente una modalidad del ingreso familiar (*Remesas Familiares*) entonces es esperable que ellas sean más importantes y fluyan en mayor volumen hacia aquellos países

con menor nivel de desarrollo y mayores niveles de pobreza, países que por lo mismo, presentan menores opciones para la inversión productiva y menores perspectivas de crecimiento económico. Por el contrario, si las remesas fueran un fondo de inversión (*Remesas Productivas*), sería de esperar, entonces, que ellas fluyeran en mayor volumen y tuvieran un mayor peso relativo en aquellas economías con menores niveles de pobreza y mayor desarrollo económico, las que por lo mismo, ofrecen mejores condiciones para la inversión privada.

Como se observa en la siguiente gráfica, los datos para América Latina parecen confirmar nuestra hipótesis en el sentido que el principal significado económico de las remesas es su contribución al ingreso familiar, ya sea como un fondo salarial o bien como una transferencia familiar entre hogares. En efecto, el peso específico de las remesas muestra una alta correlación tanto con el nivel de pobreza como con el grado de desarrollo prevalecientes en cada país.

En efecto, en aquellos países con menores niveles de desarrollo y con mayores niveles de pobreza, las remesas suelen tener un mayor peso relativo en sus economías nacionales. Así por ejemplo, países como Haití, Nicaragua, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Guatemala, en donde las remesas representan más del 10% del PIB, muestran los mayores niveles de pobreza de la región (sobre el 50% de la población bajo la línea de pobreza) a la vez que pertenecen a la categoría de países de menor nivel de desarrollo relativo.



América Latina (20 países) 2004. Remesas como proporción del PIB según nivel de desarrollo y según nivel de pobreza.

FUENTE:

Estimaciones propias con base: FMI, 2005, International Statistics Financial, y Cepal 2005. Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe.

Por el contrario, en los países con mayor nivel de desarrollo relativo y menores niveles de pobreza (Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay, Panamá, entre otros), las remesas son prácticamente insignificantes, representando menos del 1% del PIB. Asimismo, en este caso se trata además, de países que han estado desde siempre alejados del circuito internacional de las remesas. En otras palabras, en estos países las remesas no sólo no han tenido ningún impacto relevante en su dinámica económica, sino que

Modelo econométrico de determinantes macroeconómicos de las remesas

México		Colombia		Rep. Dominicana		El Salvador	
Variables Incluidas en el Modelo de Mejor Ajuste							
Condiciones Socioeconómicas							
Salario Mínimo MEX	-0.329	Salario Mínimo COL	-1.051	Salario Mínimo DOM	0.275	Salario Mínimo SAL	-0.161
Salario Mínimo USA	0.186	Salario Mínimo USA	0.372	Salario Mínimo USA	0.420	Salario Mínimo USA	-0.397
Condiciones Macroeconómicas							
Tipo de Cambio	0.662	Tipo de Cambio	1.581	Tipo de Cambio	0.386	Índice Competitividad	-0.226
Crecimiento PIB MEX	-0.128			Crecimiento PIB DOM	-0.342		
				Crecimiento PIB USA	0.201		
Condiciones Financieras y Exteriores							
						Tasa de interés SAL	-0.375
						Exportaciones	0.830
Variables Excluidas del Modelo de Mejor Ajuste							
Condiciones Socioeconómicas							
Inflación País Origen		Inflación País Origen		Inflación País Origen		Inflación País Origen	
Condiciones Macroeconómicas							
Crecimiento PIB USA		Crecimiento PIB País origen		Índice de Competitividad		Tipo de Cambio	
Índice de Competitividad		Crecimiento PIB USA				Crecimiento PIB País origen	
		Índice de Competitividad				Crecimiento PIB USA	
Condiciones Financieras y Exteriores							
Tasa de interés país origen		Tasa de interés país origen		Tasa de interés país origen		Tasa de interés USA	
Tasa de interés USA		Tasa de interés USA		Tasa de interés USA		Balanza Comercial	
Balanza Comercial		Balanza Comercial		Balanza Comercial		Inversión Extranjera Directa	
Inversión Extranjera Directa		Inversión Extranjera Directa		Inversión Extranjera Directa			
Exportaciones		Exportaciones		Exportaciones			
R ²	0.967		0.871		0.987		0.975
R ² Ajustado	0.959		0.845		0.978		0.968
Grados de Libertad del Modelo de Mejor Ajuste	18		15		8		16
Gados de Libertad Total	24		18		13		21

además, tampoco parecen tener ninguna relación con su mayor nivel de desarrollo relativo y sus menores niveles de pobreza.

ii) Estimación de los determinantes macroeconómicos de las remesas.

Los datos presentados en la sección anterior, nos permiten afirmar que, contrario a lo que se dice en los discursos oficiales, en América Latina y El Caribe las remesas no han tenido un impacto significativo en mejorar las condiciones de vida de la población, como tampoco en promover un proceso de crecimiento económico y desarrollo social. Por el contrario, tal pareciera que en tanto variable macroeconómica, el comportamiento de las remesas es mucho más sensible a las condiciones socioeconómicas y de vida de la población, que a las condiciones de inversión y crecimiento económico de cada país. En otras palabras, que en términos de su comportamiento macroeconómico, las remesas se asemejan mucho más a un ingreso familiar que a un fondo de ahorro e inversión productiva.

Para demostrar esta tesis, a continuación presentamos un modelo econométrico que relaciona el volumen de las remesas con diferentes variables macroeconómicas. Se trata de un modelo de regresión lineal de series de tiempo, a través del cual podemos estimar los determinantes macroeconómicos de las remesas. Hemos aplicado este modelo para cuatro países de la región (México, Colombia, El Salvador y República Dominicana), intentando abarcar diversas situaciones económicas, y que puedan representar las distintas subregiones geográficas de América

Latina. Asimismo, se trata de países con altos volúmenes de remesas, y que se incorporaron al circuito remesador internacional hace más de dos décadas. Esto último es muy importante pues nos permite tener un horizonte temporal de observación relativamente amplio, de modo de captar la evolución y tendencia de las remesas en diferentes contextos y situaciones macroeconómicas en cada país.

La variable independiente corresponde al volumen anual de remesas estimado por el banco central de cada país, y los datos se refieren a cada año calendario entre 1980 y 2004. Asimismo, entre las variables independientes, hemos incluido variables de tres tipos. Por un lado, aquellas que miden la evolución de las condiciones de vida de la población. Por otro lado, variables macroeconómicas que miden la dinámica de la economía nacional, sus ciclos y tendencias. Y por último, variables que miden las condiciones financieras de ahorro e inversión en cada momento.

De acuerdo a nuestra perspectiva, si las remesas son un tipo de ingreso familiar, entonces es de esperar que sean más sensibles a las condiciones de vida de la población, respondiendo también a los ciclos de cada economía. Por el contrario, si las remesas constituyen más bien un fondo de ahorro-inversión, entonces es de esperar que ellas sean más sensibles a las condiciones financieras de cada momento.

En la tabla de la zona superior de esta página presentamos los resultados del modelo de mejor ajuste para cada uno de los cuatro países seleccionados. Lo interesante de este modelo, es que

selecciona automáticamente aquellas variables que tienen un peso estadísticamente significativo en la explicación de la variable dependiente (volumen anual de las remesas en cada país), y excluye del modelo aquellas otras variables que no contribuyen significativamente a la explicación del comportamiento (varianza) de la variable dependiente⁽³⁰⁾.

Los resultados que arroja el modelo de mejor ajuste en cada país, nos permiten inferir lo siguiente:

- En todos los casos, las condiciones socioeconómicas de la población son un factor determinante del volumen de remesas. En particular, el volumen de remesas tiende a incrementarse ante caídas del salario mínimo en los países de origen, y/o ante incrementos en el salario mínimo percibido en los lugares de destino de los migrantes.

En el primer caso, ello nos indica que las remesas configuran un fondo anticíclico que permite contrarrestar los efectos negativos de las crisis sobre el nivel de ingresos familiares, o lo que es lo mismo, que ante caídas en el ingreso familiar (salarios) la migración y las remesas se ven como una opción viable para mantener en la medida de lo posible, el nivel de vida y consumo familiar. En este sentido, puede inferirse que las remesas parecen contribuir a reducir los efectos de las crisis sobre el nivel de pobreza de la población.

En el segundo caso, el incremento del volumen de remesas ante incrementos en el salario en el lugar de destino, es lo esperable, pues nos indica que las remesas dependen directamente del nivel de ingresos disponible de los inmigrantes. Ahora bien, lo relevante de estas relaciones, es que ellas se reproducen sistemáticamente en los cuatro países considerados en el modelo, aún cuando se trata de economías muy disímiles, cada una además, con dinámicas muy diferentes en estos últimos 25 años.

- Por otro lado, en cuanto al papel de las condiciones macroeconómicas estructurales de cada economía, nuevamente se observa una relación sistemática que nos indica que las remesas suelen responder inversamente a la dinámica de los ciclos económicos. En efecto, el volumen de las remesas se incrementa en situaciones de crisis, caracterizadas por caídas del PIB, devaluaciones del tipo de cambio, y/o pérdidas en los niveles de competitividad externa.

Estos resultados, nos permiten corroborar una tesis que ya hemos señalado en otros trabajos, en términos de que nos permiten definir a las remesas como una variable macroeconómica anticíclica e inflexible a la baja (Canales y Montiel, 2004). El carácter anticíclico además, nos permite reforzar nuestra tesis general de entender a las remesas como un ingreso familiar, más que como un fondo de inversión.

- Por último, resulta interesante comprobar también, que sistemáticamente las remesas no muestran ninguna relación

estadísticamente significativa con las variables financieras y de inversión. En efecto, en todos los casos, las remesas no parecen estar determinadas por el comportamiento de la tasa de interés, tanto en el país de origen como en el de destino de la migración, así como tampoco parecen mostrar un comportamiento similar al de otros fondos de inversión, como lo es el de la Inversión Extranjera Directa.

En otras palabras, el modelo econométrico nos indica que no hay evidencia estadística que permita definir a las remesas como un fondo de inversión productiva. Por el contrario, el modelo nos indica que el comportamiento macroeconómico de las remesas no guarda ningún tipo de relación estadísticamente significativa con los determinantes tradicionales de la inversión productiva.

En síntesis, el análisis de los determinantes de las remesas nos permite concluir que en términos macroeconómicos, su dinámica y comportamiento no corresponde al de un fondo de ahorro o inversión, sino más bien al de un ingreso familiar que, bajo la forma de transferencias familiares, contribuye a compensar los efectos negativos de las devaluaciones recurrentes de la moneda, la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, y la pérdida de competitividad de nuestras economías provocadas por las crisis recurrentes y los ciclos recesivos de las economías latinoamericanas.

Ahora bien, aunque las remesas están lejos de constituir una alternativa para impulsar y financiar el desarrollo económico de las comunidades de origen de la emigración, ello no significa que no tengan impactos económicos. Por de pronto, es esperable que como fondo de compensación, las remesas pudieran tener un importante efecto en la reducción de la pobreza y la desigualdad social.

iii) Remesas, pobreza y distribución del ingreso

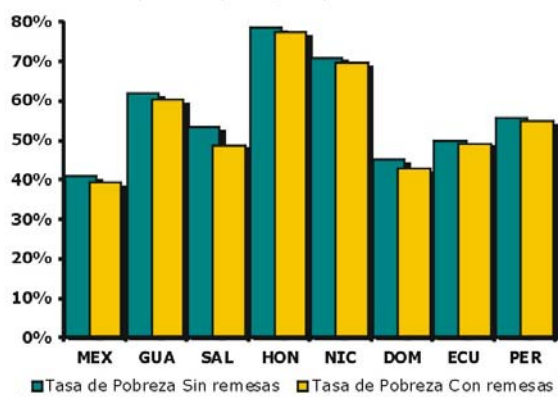
Como hemos señalado en la sección anterior, las remesas constituyen un fondo de compensación cuyo principal impacto es su posible contribución para contrarrestar el empobrecimiento de la población y la precarización de sus condiciones de vida. No obstante, los datos que presentamos a continuación son elocuentes, y nos llevan a afirmar que incluso como fondo de compensación, el impacto de las remesas en el combate a la pobreza es muy limitado y muy inferior al que se sugiere en diversos foros internacionales.

En efecto, en América Latina las remesas prácticamente no tienen ninguna incidencia en la reducción de los niveles de pobreza prevalecientes en cada país. En general, las remesas contribuyen cuando mucho a que la tasa de pobreza se reduzca en menos de 1.5 puntos porcentuales en cada país, cifra realmente marginal si consideramos que en promedio, más del 55% de los hogares se ubican en condiciones de pobreza. Sólo en El Salvador el impacto de las remesas es algo mayor, y contribuyen a que 4.5% de los hogares salvadoreños tengan un ingreso que los sitúa por encima

⁽³⁰⁾Para más detalles, véase Vivanco, 1999.

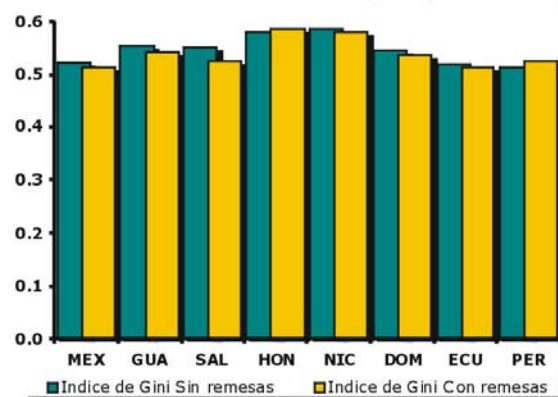
América Latina (8 países), alrededor del 2002.

Impacto de las remesas en la reducción de la tasa de pobreza (% hogares)



Fuente: Cepal, Panorama social de América Latina, 2005.

Impacto de las remesas en la distribución del ingreso (Índice de Gini)



de la línea de la pobreza. Este mayor impacto de las remesas se explica por el hecho que en este país las remesas representan más del 16% del PIB. No obstante, y a pesar de este mayor peso relativo de las remesas, ellas no son suficientes para revertir las condiciones estructurales de la pobreza, que involucra a casi el 50% de los hogares salvadoreños⁽³¹⁾.

Similar situación se reproduce en el caso del impacto de las remesas en la distribución del ingreso. En casi todos los casos, el impacto de las remesas en el Índice de Gini es prácticamente insignificante. En efecto, con excepción de El Salvador, en los demás países la desigualdad en la distribución del ingreso, medida a través del Índice de Gini, apenas mejora entre un 1.5% y 3% con la presencia de las remesas. Sólo en El Salvador las remesas contribuyen a que el índice de Gini se reduzca en casi un 9%. No obstante, aún con la presencia de remesas, en este país se mantiene un alto nivel de desigualdad en la distribución del ingreso, manteniéndose por encima del promedio en América Latina.

Este limitado impacto de las remesas se debe a que aún cuando a nivel agregado ellas puedan constituir un volumen significativo, a nivel de los hogares en cambio, este volumen absoluto se diluye en una infinidad de pequeñas y cotidianas transacciones, que involucran a una proporción reducida de los hogares y de la población de cada país. En efecto, a nivel de los hogares perceptores las remesas representan un flujo inferior a los 50 dólares mensuales per cápita. Aunque hay importantes variaciones de un país a otro, lo relevante es que en todos ellos este volumen de la remesa per cápita mensual es significativamente inferior al valor de

la línea de pobreza. En otras palabras, el volumen de remesas que cada hogar percibe, si bien pueden significar una importante fuente de ingreso, está muy lejos de representar por sí misma una opción para superar las condiciones de pobreza.

Conclusiones

Las remesas son, que duda cabe, una fuente importante de ingreso para las familias receptoras. Si a ello agregamos la magnitud que han alcanzado en los últimos años, no debe extrañarnos entonces el optimismo que se trasluce en el discurso de gobiernos nacionales y organismos internacionales. Es común leer informes de organismos públicos y escuchar declaraciones de funcionarios de gobierno, en donde se señala el significativo aporte de las remesas en la reducción de la pobreza, promoción del desarrollo y el bienestar de las familias, entre muchos otros supuestos beneficios.

Sin embargo, cuando se revisan con más detalle incluso los mismos informes de dichas instituciones, se observa en cambio, que este optimismo se sustenta más en un conjunto de buenos deseos y mejores intenciones, que en datos estadísticos y evidencia empírica. En este sentido, en este trabajo hemos querido documentar con datos sobre la experiencia latinoamericana, una visión crítica, que no pesimista, sobre el papel e impacto de las remesas.

Al respecto, sostenemos que las remesas tienen un muy limitado y restringido impacto en la promoción del desarrollo y en la

⁽³¹⁾Una estimación simple y directa nos indica que para que las remesas en El Salvador contribuyan a reducir la tasa de pobreza al 40%, esto es que se redujera en otros 9 puntos porcentuales, se necesitaría que las remesas prácticamente se triplicaran, y llegaran a representar casi el 50% del PIB. El corolario de este ejercicio es claro y preciso: las remesas no son en ningún caso una estrategia de combate a la pobreza. Sólo constituyen un fondo de compensación generado por los propios actores para sobrevivir en condiciones estructurales de precariedad y vulnerabilidad. Por lo mismo, la única estrategia eficaz contra la pobreza es generar un proceso de desarrollo social y crecimiento económico.

reducción de la pobreza, debido a que constituyen en esencia, un fondo salarial que se transfiere entre hogares de similares condiciones socioeconómicas. Como tal, podrán contribuir a mejorar el nivel de vida de los hogares perceptores, pero están muy lejos de representar una estrategia que permita superar y resolver los problemas estructurales que perpetúan la pobreza.

Asimismo, sus impactos en términos de promoción del desarrollo se circunscriben fundamentalmente a sus efectos multiplicadores, los que sin embargo, no son ni cualitativa ni cuantitativamente diferentes a los de cualquier otro componente del ingreso familiar. De hecho, no debemos olvidar que el efecto multiplicador del ingreso no radica en sí mismo, sino en el uso que se hace de él, esto es, en los gastos que contribuye a financiar.

Por último, sigue siendo aún muy baja la proporción del volumen de las remesas que se destina a fondos de inversión, ya sean sociales o privados. Asimismo, los programas del tipo 3x1, que buscan promover la inversión de los migrantes en proyectos productivos, aún tienen escaso impacto, entre otras cosas, por el reducido volumen de fondos que se maneja en este tipo de programas.

A estas limitaciones de las remesas se suma otro factor de no poca importancia. Las remesas en el fondo, reflejan un marcado carácter de clase. No sólo son un fondo salarial, sino que corresponden a ingresos salariales de trabajadores que combinan una inserción laboral de alta vulnerabilidad y precariedad en Estados Unidos, con una condición de pobreza, marginación y vulnerabilidad social en sus países de origen.

En otras palabras, las remesas fluyen de trabajadores precarios y vulnerables, hacia sus familiares que viven en condiciones de pobreza y contextos de marginación social. En este contexto, no es raro que, por un lado, las remesas se orienten fundamentalmente, a financiar el consumo familiar, contribuyendo a mantener un mínimo nivel de vida, a la vez que por otro lado, no fluyan en los montos y volúmenes necesarios para promover un verdadero proceso de movilidad social.

De hecho, el volumen anual de las remesas (los más 50 mil millones de dólares que el Banco Interamericano de Desarrollo estimó para el 2005), en realidad no deja de ser una ilusión monetaria generada por las metodologías de la contabilidad nacional. Como tal volumen las remesas nunca han existido. Lo que sí existe, en cambio, son millones de pequeñas transferencias periódicas y recurrentes. En promedio, en el 2002 se estima que en cada hogar perceptor se recibieron menos de 170 dólares mensuales, los que representaron un flujo de menos de 50 dólares per cápita. Cabe señalar que esta cifra es significativamente inferior a la línea de pobreza definida en cada país. En este contexto, los impactos en términos de desarrollo (inversión productiva, infraestructura social) y bienestar de la población (reducción de la pobreza, movilidad social) se circunscriben a lo que pueda realizarse con esos escasos dólares que se perciben mensualmente.

En síntesis, este bajo monto mensual por transferencia que percibe cada familia, nos permite entender el carácter y significado

económico y social de las remesas. Por un lado, son un ingreso salarial, que como cualquier otro, se destina al consumo familiar. Por otro lado, el reducido monto promedio por hogar perceptor nos indica, además, que se trata principalmente de familias y trabajadores de bajos recursos, inmersos en situaciones de vulnerabilidad social y precariedad económica. Son estratos pobres, con muchas carencias, y en donde las remesas pueden contribuir a paliar esta situación de pobreza, pero en ningún caso a resolverla.

Bibliografía

Adelman, Irma y J. Edward Taylor. 1990. "Is Structural Adjustment with a Human Face Possible? The Case of Mexico". *Journal of Development Studies* 26 (3): 387-407.

Arroyo Alejandro, Jesús y Salvador Berumen Sandoval. 2002. "Potencialidad productiva de las remesas en áreas de alta emigración a Estados Unidos". En Jesús Arroyo, Alejandro I. Canales y Patricia Vargas (Eds.). *El Norte de Todos. Migración y trabajo en tiempos de globalización*. Guadalajara, México. Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico, PROFMEX y Juan Pablos Editor.

Banco Mundial. 2004. *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*. México, Banco Mundial.

Binford, Leigh. 2002. "Remesas y subdesarrollo en México". *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* 23 (90): 117-158.

Canales, Alejandro I. e Israel Montiel Armas. 2004. "Remesas e inversión productiva en comunidades de alta migración a Estados Unidos. El caso de Teocaltiche, Jalisco". *Migraciones internacionales* 2 (3): 142-172.

CEPAL, 2006. *Panorama social de América Latina, 2005*. Santiago, Chile

CEPAL, 2000. *Uso productivo de las remesas familiares y comunitarias en Centroamérica*. (LC/MEX/L.420), México.

Cortina, Jerónimo, Rodolfo de la Garza y Enrique Ochoa-Reza, 2004. "Remesas: límites al optimismo". *Foreign Affairs en Español*, Vol. 5, No. 3. (Julio-Septiembre): 27-36.

Delgado Wise, Raúl, Humberto Márquez Covarrubias y Héctor Rodríguez Ramírez, 2004. "Organizaciones transnacionales de migrantes y desarrollo regional en Zacatecas". *Migraciones Internacionales*, No. 7, 159-181. México, El Colegio de la Frontera Norte.

Djajic, Slobodan. 1998. "Emigration and welfare in an economy with foreign capital". *Journal of Development Economics* 56: 433-445.

Durand, Jorge. 1994. *Más allá de la línea: patrones migratorios entre México y Estados Unidos*. Distrito Federal, México. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

- Durand, Jorge, Emilio A. Parrado y Douglas S. Massey. 1996. "Migradollars and Development: A Reconsideration of the Mexican Case". *International Migration Review* 30 (2): 423-444.
- Jones, Richard C. 1998. "Remittances and Inequality: A Question of Migration Stage and Geographic Scale". *Economic Geography* 74 (1): 8-25.
- Jones, Richard C. 1995. *Ambivalent Journey: U.S. Migration and Economic Mobility in North-Central Mexico*. Tucson, Estados Unidos. University of Arizona Press.
- Martínez Pizarro, Jorge. 2003. "Panorama regional de las remesas durante los años noventa y sus impactos macrosociales en América Latina". *Migraciones Internacionales*, No. 5, 40-76. México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Moctezuma, Miguel. 2000. "Coinversión en servicios e infraestructura comunitaria impulsados por los migrantes y el Gobierno de Zacatecas". *Memorias del Foro SIVILLA-Fundación Produce sobre temas de migración*. Zacatecas, México.
- Papail, Jean y Jesús Arroyo A., 2004. *Los dólares de la migración*. México, Universidad de Guadalajara, Institut de Recherche pour le Développement y Juan Pablos Editores.
- Paz, Jorge, José Miguel Guzmán, Jorge Martínez y Jorge Rodríguez. 2004. *América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza*. Serie Población y Desarrollo No. 53. Proyecto Regional de Población, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Santiago, Chile.
- Ratha, Dilip. "Worker's Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance". *Global Development Finance* 2003. Washington, D. C., Estados Unidos. World Bank.
- Russell, Sharon Stanton. 1992. "Migrant remittances and development". *International Migration: Quarterly Review* 30 (3/4): 267-287.
- Stahl, Charles W. y Fred Arnold. 1986. "Overseas Workers' Remittances in Asian Development". *International Migration Review* 20 (4): 899-925.
- Taylor, J. Edward. 1992. "Remittances and Inequality Reconsidered: Direct, Indirect and Intertemporal Effects". *Journal of Policy Modeling* 14 (2): 187-208.
- Torres, Federico, 2001. "Uso productivo de las remesas en México, Centroamérica y República Dominicana. Experiencias recientes". En *La migración internacional y el desarrollo en las Américas*. CEPAL, BID, OIM, FNUAP. Santiago, Chile.
- Yúnez-Naude, Antonio, J. Edward Taylor et al. 1999. *Matrices de contabilidad social con base en encuestas socioeconómicas aplicadas a pequeñas poblaciones rurales*. Centro de Estudios Económicos y Programa de Estudios del Cambio Económico y la Sustentabilidad del Agro Mexicano (PRECE-SAM). Documento de trabajo número XIV. El Colegio de México.
- Zárate Hoyos, Germán. 2003. "Un Análisis de Multiplicadores de las Remesas en la Economía Mexicana". En Germán Zárate Hoyos (Editor) *Problemas y Perspectivas de las Remesas de los Mexicanos y Centroamericanos en Estados Unidos*. Tijuana, México. El Colegio de la Frontera Norte.

REMESAS

Milagros Hernando

Directora General de Planificación y Evaluación de
Políticas para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
España
Representante de España en el Comité Técnico de
las Naciones Unidas para la
Iniciativa Contra el Hambre y la Pobreza
Comentarista



Introducción

Sean mis primeras palabras de agradecimiento a los organizadores de este encuentro por brindarme la oportunidad de participar en esta mesa redonda en nombre de la Cooperación Española y por poder presentar el trabajo que desde la misma se está elaborando a fin de lograr un marco adecuado en el que las Remesas puedan tener un impacto en el desarrollo de los países receptores de las mismas.

Cooperación española y BID

Hace un año la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y en concreto la Dirección General de la que me responsabilizo, Planificación y evaluación de Políticas para el Desarrollo, recibió el encargo de llenar de contenido el compromiso del Presidente del Gobierno en el contexto de la Iniciativa del Hambre y la Pobreza (IHP) de analizar las remesas como fuente innovadora de financiación para el desarrollo.

Este trabajo se abordó con una metodología muy empírica en la que mis colaboradores me hablaron inmediatamente del trabajo realizado por el FOMIN, de ahí mi especial satisfacción por estar esta tarde en esta mesa en la que mis palabras servirán también de reconocimiento a lo aprendido en su experiencia.

Desde el primer momento se estudió todo el trabajo analítico y práctico realizado por el FOMIN que, sin duda, fue elemento crucial en la presentación del trabajo español.

Aspectos fundamentales a subrayar en aportaciones del FOMIN

La importancia dada a un tema en un momento en el que pocos se ocupaban del análisis del impacto de este flujo financiero en los países receptores.

Su lucha contra corriente porque, como he leído en alguno de sus documentos y era doctrina económica al uso, la opinión generalizada era que hablábamos de un flujo que tenía poco interés económico.

Con respecto al documento concreto presentado hoy por Donald Terry subrayaría los siguientes aspectos:

a) El respeto por este flujo privado y el hecho de subrayar la autonomía de emisores y receptores (autonomía que, de darse con todas las consecuencias, tiene un enorme impacto no sólo económico sino social) (Hernando de Soto)

b) El análisis de la utilización de los fondos para necesidades básicas (comida, casa, salud, ropa, etc.), y del margen de las posibilidades existentes con otras necesidades.

c) El colchón crediticio. Es precisamente en este margen donde se puede trabajar creando expectativas de futuro. Sin embargo, para ello existe un requisito básico: crear un colchón crediticio que permita precisamente crear estas expectativas de futuro. Creo que éste es uno de los principales hallazgos del análisis del FOMIN sobre la "Democracia Financiera".

d) El análisis del efecto individual y del efecto macroeconómico (experiencia española años 60 y 70)

El trabajo presentado subraya también el papel de las remesas procedentes de España y de Europa, marcando por tanto un nuevo ámbito de trabajo que no sólo se circunscribe al mercado norteamericano.

Refiriéndome en concreto a España aprovecharé este minuto para retomar el hilo de lo mencionado y explicar la labor de España, que como digo sigue muy de cerca el trabajo del FOMIN en el contexto de la IHP.

Propuesta española

Apoyándonos en:

- La experiencia española (fundamentalmente década de los 60 y 70)
- Las experiencias internacionales, como la del FOMIN y la mexicana
- El análisis de los académicos
- Las opiniones del sector financiero español y, sobre todo, en el abanico de acuerdos firmados con entidades financieras de los países receptores

- Opinión de las asociaciones de emigrantes en España

Describimos un trabajo en 4 fases:

- Fase analítica
- Documento de planteamiento
- Proyectos piloto
- Metodología de posible réplica en otras experiencias.

Estamos en la fase 3.5. Me referiré a continuación al planteamiento y a los proyectos piloto.

En cuanto a la propuesta española, se apoya básicamente en los siguientes puntos:

1. Dinamización del sistema financiero español para que mediante acuerdos marco con entidades financieras en los países receptores se pueda incrementar la capacidad crediticia de las personas que se benefician de estas remesas
 2. Creación de una red que brinde asesoramiento sobre inversiones y las vincule a otras vías de crédito
 3. Constitución de un partenariado público-privado con el que se puedan financiar ahora ya proyectos de tipo comunitario.
- En relación con los proyectos piloto, se han llevado a cabo en Ecuador, Senegal y Marruecos. En todos ellos trabajamos con una asociación de emigrantes en España, con un organismo no gubernamental y con entidades financieras españolas vinculadas con entidades financieras en los países receptores.

Conclusiones

Terminaré estas palabras señalando que por supuesto las remesas no sustituyen un programa de desarrollo, pero que pueden ser un canal muy importante para incrementar las expectativas de las personas que las reciben, si somos capaces de construir entre todos los marcos que incrementen su impacto en el desarrollo de los países.

La administración española y los responsables de temas de cooperación hemos asumido la responsabilidad de poner en marcha las mejores lecciones aprendidas de la experiencia española en este esfuerzo y esperamos que, en este trabajo compartido, veamos pronto los frutos.

II. SEGUNDA PARTE

MESA DE TRABAJO 1:

MIGRACIÓN Y DESARROLLO

MIGRACIÓN CALIFICADA

LA MIGRACIÓN CALIFICADA EN AMÉRICA LATINA

Adela Pellegrino

Programa de Población

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Uruguay

Ponente



Introducción

La migración calificada tiene un espacio privilegiado al interior de las corrientes de migraciones laborales, ocupando, en general, un lugar preferencial en las legislaciones que rigen la inmigración en los países receptores. Así, las normas suelen incluir con frecuencia un componente de selectividad en materia de educación y calificación laboral entre los requisitos para ser inmigrante legal; inclusive en aquellos países en los que hay limitaciones al ingreso, éste es mucho más fácil cuando se trata de trabajadores calificados. Más aún, en muchos países se han implementado programas de reclutamiento de trabajadores con ciertas especializaciones, los cuales pasan a tener situaciones de privilegio en la sociedad receptora.

En las discusiones sobre la relación entre migración y desarrollo hay posiciones contrapuestas con respecto a los efectos de la migración sobre los países de origen. Una revisión de la bibliografía reciente sobre este tema pone de manifiesto la existencia de una diversidad de opiniones y situaciones específicas (Papademetriou y Martin, 1993; Héran, F., 2002)⁽³²⁾. Dos aspectos son los que han captado particular atención: las remesas que envían los emigrantes a sus familiares y las pérdidas de recursos calificados que experimentan los países de origen de los emigrantes. Aunque ha habido bastante coincidencia en señalar que las remesas constituyen uno de los efectos positivos de la migración sobre los países de origen, actualmente hay posiciones que cuestionan sus efectos macroeconómicos. En lo que atañe a la emigración calificada, se trata de un viejo debate: con diversos matices, hay quienes destacan sus aspectos positivos y quienes enfatizan

sus consecuencias negativas sobre las sociedades de origen.

A partir de la década de 1960 se intensificaron los programas de inmigración selectiva implementados en muchos países de recepción, en el marco de un aumento de la demanda de trabajadores; concomitantemente la descolonización en muchos países de África y Asia acarrió la migración de fuertes contingentes de población desde las ex colonias hacia las metrópolis. Desde mediados de la década de 1990, en virtud de los cambios demográficos -particularmente el envejecimiento de las sociedades desarrolladas- y del nuevo empuje de desarrollo tecnológico, con la consiguiente demanda de trabajadores altamente especializados, el tema volvió a ocupar un espacio en la discusión sobre políticas migratorias y más en general en las discusiones sobre desarrollo económico.

1. Los argumentos que se manejan sobre los efectos de la migración calificada en los países de origen

Antecedentes

El *brain drain* o "fuga de cerebros", denominación con la que se identificó a la migración calificada a partir de la década de 1960, dividió entonces a corrientes que fueron denominadas "nacionalistas" e "internacionalistas"⁽³³⁾. Los "internacionalistas" sostenían la tesis de que el capital humano, al igual que el capital físico, tiende a dirigirse a las regiones - o empleos - donde su productividad es más elevada y, por consiguiente, a abandonar aquellas regiones - o empleos - en que su productividad es baja. Mientras el capital humano goce de libertad para buscar su máxima retribución tenderá

⁽³²⁾Informe sobre el informe de la emigración en el Congreso y el Informe sobre el Seminario de investigación organizado por el "Commissariat général du Plan en 2001" del gobierno de Francia que se realizó bajo la presidencia de Francois Héran director del INED (Institut National de Etudes de Démographiques)

⁽³³⁾La síntesis de los argumentos sobre los efectos de la migración sobre el desarrollo de los países de origen esta basada en Pellegrino y Calvo (2001)

a fluir hacia las regiones donde preste la mayor contribución y reciba el mayor beneficio. Según esta posición, tanto el sujeto (emigrante) como el país receptor se benefician de esta migración, mientras que el país de origen no se vería necesariamente afectado. La política que se desprende de esta postura es el *laissez-faire* en la materia, es decir, no interferir en la movilidad de las personas (Adams, W., 1968, p. 28-29).

El modelo "nacionalista" consideraba al capital humano como un elemento indispensable para el desarrollo económico de cada país. La emigración de recursos calificados, si se convierte en causa de que la nación no cuente con los recursos calificados mínimos, será un factor negativo para elevar la productividad marginal del capital humano remanente y se convertirá en una pérdida neta para los países de origen. Los países de origen, en la medida en que han realizado inversiones de dineros públicos en dichas capacitaciones profesionales, resultarán perdedores netos en beneficio de los países más ricos. Enrique Oteiza (1971), ubicaba el énfasis de sus argumentaciones en la falta de sustento real del modelo "internacionalista", en la medida en que los movimientos migratorios no son "libres" y las políticas selectivas implementadas en muchos de los países de inmigración se orientan a captar recursos calificados de otras naciones. Por otro lado, Oteiza señalaba que en los países con menor grado de desarrollo, el mercado de trabajo suele ser rudimentario y los salarios no necesariamente reflejan la productividad marginal de los distintos tipos de profesiones. En tercer lugar, - continuaba el mismo autor - en los países en vía de desarrollo la consolidación de una "masa crítica" que sirva como base al desarrollo científico y tecnológico exige un proceso de formación más o menos prolongado y debe pasar un tiempo antes de que las profesiones puedan ofrecer resultados productivos a la sociedad. La consolidación de dichos sectores no es una tarea rápida ni sencilla e "indudablemente este proceso no resulta favorecido por el sistema actual de migración internacional selectivo que practican los países desarrollados" (Oteiza, 1971, p.202).

Desde la perspectiva del pensamiento económico, el debate mantenido entre "internacionalistas" e "nacionalistas" acerca de las consecuencias positivas y negativas del *brain drain*, refleja la oposición de ideas entre el liberalismo y el intervencionismo económico. Los economistas de signo liberal resumen sus conclusiones de la siguiente manera: siendo los trabajadores altamente calificados parte componente del factor de producción trabajo, no escapan a las leyes económicas generales que determinan la localización óptima de los recursos entre distintas economías. La movilidad de los factores se rige por la productividad en las economías de origen y destino; si la productividad de los individuos altamente calificados es mayor en otra economía con respecto a la de su país natal, la migración se impone y no puede representar otra cosa que un beneficio para ambas economías (y para el trabajador, si se asimila la productividad marginal a su salario). Este tipo de lógica descansa sobre un conjunto de hipótesis, fuertemente discutidas por economistas de otras escuelas, quienes cuestionan los supuestos relativos a la perfecta información disponible por parte de los agentes económicos, la capacidad de movilidad de los factores, y las

consecuencias que el drenaje acarrea sobre la capacidad productiva y de desarrollo de las economías expulsoras.

El tema de la emigración de recursos calificados ha sido objeto de cierta atención por parte de los organismos internacionales. En el seno de las Naciones Unidas, -fundamentalmente en la UNCTAD- y en la Organización Internacional para las Migraciones, se incluyó en la agenda de debates sobre el relacionamiento entre las naciones y fundamentalmente en el diálogo Norte-Sur. En este ámbito, en ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo realizada en Santiago de Chile en 1972, se adoptó la denominación "transferencia inversa de tecnología". Se trataba de incluir el problema en el contexto de la discusión orientada a lograr un mayor grado de independencia económica de los países en desarrollo con respecto a los países desarrollados. La denominación apuntaba a incluir el problema en el marco de tres temas centrales: el comercio, la transferencia de recursos y de tecnología, y, en otro terreno, buscaba evitar el contenido emotivo que implicaba el término "fuga de cerebros" (OIM, 1990) (34).

El debate sobre el tema en el período reciente

El resurgimiento del debate se deriva de la toma de conciencia de que la disponibilidad de recursos humanos capacitados se ha convertido en un aspecto central de la "riqueza de las naciones" y que, para los países no desarrollados o menos desarrollados, consolidar un sector de fuerza de trabajo calificada es uno de los requisitos imprescindibles para no permanecer al margen en el mundo contemporáneo.

El tema que - en cierta medida - había perdido presencia, recupera espacio en la discusión académica y en las propuestas políticas y acompaña el crecimiento de la demanda de trabajadores de diferentes especializaciones observada en los países desarrollados, al tiempo que los pronósticos anuncian su incremento en las próximas décadas.

El éxito alcanzado por los países del sudeste asiático en el crecimiento económico y en el desarrollo científico y tecnológico, los convirtió para algunos en paradigma, al menos en lo referente a las políticas destinadas a consolidar masas críticas de personal altamente calificado. El caso de Corea fue un ejemplo de éxito de las políticas de retorno: los ingenieros y científicos emigrados retornaron en virtud de mejoras sensibles en la economía, aunque también debido a una fuerte política de estímulo y de protección a los recursos altamente calificados impulsada desde el Estado y desde el sector privado, que también jugó un papel fundamental en el reclutamiento de personas que residían fuera del país (Hyaewool Choi, 1995).

La aceleración de la globalización dio lugar a una intensificación de la movilidad de la población. Los procesos migratorios actuales se caracterizan por diversificar las características de los traslados, en cuanto a la duración de las estadias, a la variedad de las modalidades residenciales y también a la tendencia creciente a

(34) Una síntesis de estas actividades se encuentran en D'Oliveira e Sousa, 1987.

la doble o múltiple vinculación a diferentes estados nacionales. Se ha observado que los migrantes con mayor nivel educativo tienen tasas más altas de movilidad y que producen estrategias diferentes de vinculación con sus países de origen (Carrington y Detragiache, 1998).

En los últimos años, las aproximaciones conceptuales han intentado pasar de una visión negativa o de pérdida, a otra que tiende a reivindicar los aspectos positivos de la movilidad, en la medida que las migraciones circulares o pendulares, con retornos transitorios de los migrantes, contribuyen a la consolidación de ciertos mercados de trabajo locales y a su desarrollo. Es lo que se ha llamado la transformación del *brain drain* en *brain gain*. Adicionalmente, a la denominación *brain drain*, se le han agregado las complementarias de *brain exchange*, o de *brain circulation*.

Una serie de reuniones académicas realizadas en la segunda mitad de la década de 1990, puso estos temas en discusión, para incorporar al análisis las nuevas modalidades de la migración calificada. Por ejemplo, *Las migraciones científicas internacionales hoy. Nueva problemática* (Bogotá, 1996), congregó a académicos y políticos del continente y de otras regiones del mundo, para discutir planteos generales y estudios de caso de comunidades científicas integradas en redes. En particular, se trataba de presentar el ejemplo de la Red Caldas de Colombia, que fue una de las primeras iniciativas para agrupar a la "diáspora científica" de América Latina (Charum y Meyer, 1998). Algún tiempo después, en el año 2000, se realizó un seminario organizado por *The Center for Comparative Immigration Studies* de la Universidad de California, San Diego, donde se discutieron los efectos de la migración calificada, las experiencias realizadas en algunos países y la evaluación de programas de retorno o de circulación⁽³⁵⁾.

La idea de considerar la movilidad y la circulación como mecanismos para recuperar positivamente a los migrantes calificados, se convirtió entonces en un *leit motiv* en algunas de las propuestas de políticas. En la página electrónica de internet de la red *Science and Development Network* (SciDev.Net), se organizó un dossier sobre *Brain drain* donde se informa sobre las tendencias actuales de la migración calificada en regiones y países y se relata las experiencias que se implementaron; este espacio se convirtió en un ámbito de debate sobre las consecuencias del *brain drain* y el *exchange of brains*, en el que se expresan especialistas y académicos. J.B. Meyer, actualmente *chair person del Advisory Panel* sostiene que "un tal cambio de paradigma - consistente en pasar de "drenaje de cerebros" a "circulación de cerebros" - tiene como consecuencia una modificación mayor en las políticas públicas, ya que significa que la movilidad de la mano de obra altamente calificada debe ser vista como un proceso normal que no debería detenerse, y que el verdadero desafío consiste en manejarlo de la mejor forma posible". (Meyer, 2003 traducción propia)

Mark Regets, también integrante del *Advisory Panel*, opina que "El movimiento global de personas altamente calificadas es visto con frecuencia como un ejercicio de contabilidad: un país gana

"cerebros" que son "drenados" de otro. Pero esto es una visión simplista. Muchas de las ganancias globales de este tipo de migración - la creación y transferencia de conocimientos, la emergencia de mano de obra educada y calificada, el impulso de los lazos comerciales - son compartidas hasta un cierto punto por países que están de ambos lados de la "ecuación". Pero, ¿qué decir del impacto sobre las mayores economías del mundo, las que se encuentran en el extremo receptor de la migración? Para estos países, la globalización y la importancia creciente de la ciencia y la tecnología, han hecho de la migración calificada un asunto político importante y prioritario" (Regets, 2003).

En junio de 2002, la OCDE organizó el seminario *Movilidad Internacional de los trabajadores altamente calificados: del análisis estadístico a la formulación de políticas*. La demanda creciente de este tipo de trabajadores en los países que integran la OCDE y la consecuente implementación de políticas orientadas a captar inmigrantes con determinadas calificaciones, impulsó la necesidad de mejorar el conocimiento y la comprensión sobre este tema. El foco del seminario giró en torno a los impactos económicos de la migración calificada sobre los países de la OCDE y las políticas para implementar programas para incorporarla. Uno de los objetivos era orientar las políticas y "facilitar la movilidad de trabajadores calificados de manera que sean beneficiosos tanto para los países de origen como para los de destino." (OCDE, 2002, p.7). Entre los trabajos presentados, se analizó la experiencia de países no miembros de la OCDE y de las políticas con respecto a sus trabajadores emigrantes, por ejemplo, Sud África, China, India, Rusia y Taipei. En el informe respectivo, se señalan algunas características importantes que condicionan la dinámica de la migración calificada en esos países. Por una parte, se debe tener en cuenta que los países en desarrollo o en transición suelen ofrecer limitadas oportunidades a sus trabajadores más altamente calificados. A pesar de que, en el corto plazo, la emigración de los mismos puede generar efectos benéficos a través de las remesas y del no pago de salarios muy elevados, así como de la internacionalización de sus economías, en el largo plazo, el panorama puede ser radicalmente diferente si la emigración obstaculiza la creación de masas críticas en los sectores dinámicos de alto valor agregado o servicios básicos, como educación y salud. Por otra parte, los casos de Taipei, Corea e Irlanda tienden a mostrar que el retorno de personas altamente calificadas, después de largas estancias en el extranjero, es una considerable contribución a la expansión de la industria de alta tecnología. (ver pp 9-10 del informe).

En el año 2001, la Oficina Internacional del Trabajo organizó un estudio titulado *Migración de trabajadores calificados desde los países en desarrollo: análisis de su impacto y aspectos relativos a las políticas*. El estudio incluyó monografías sobre diferentes regiones y países: Bulgaria, Jamaica y el Caribe, Argentina y Uruguay, India, Filipinas, África del Sur y Sri Lanka. En el informe-resumen (Lowell, L.B. and Findlay, Allan, 2001) se concluye que: "Hay pocas dudas acerca de que no es posible hacer afirmaciones totalmente generales, pero, al mismo tiempo, se puede afirmar que la emigración calificada genera desafíos para algunos países en desarrollo" (p. 1 del resu-

⁽³⁵⁾Mencionamos estas actividades a título de ejemplo. Ha habido también, por cierto, otras instancias de discusión similares en el ámbito de universidades e instituciones vinculadas con estos temas en América Latina.

men ejecutivo, traducción propia). Allí mismo se concluye que, al igual que otros procesos sociales, los impactos de la emigración calificada resultan de un equilibrio entre efectos directos e indirectos. Entre los impactos directos se destaca la reducción de trabajadores educados en sus países de origen, los cuales son críticos para la productividad y el crecimiento económico. Sin embargo, se señala que también es cierto que actúan otros factores que pueden estimular el desarrollo económico en los países de origen. Por ejemplo, a través del retorno de migrantes que incorporan capacitaciones y experiencias que estimulan la productividad, o de las remesas de dinero y las transferencias de conocimiento y tecnología, que los emigrantes envían a sus países. El resumen establece que el brain exchange actúa, fundamentalmente entre los países desarrollados, como un componente de los flujos de bienes e información en la economía global. Para los países en desarrollo el desafío es incorporarse a ese intercambio de *skills* que se está procesando en el mercado de trabajo global.

En síntesis, de esta revisión de las aproximaciones acerca la migración calificada que, por supuesto, no tiene la pretensión de ser completa, podemos concluir que las evaluaciones sobre los efectos de la migración calificada continúan siendo objeto de controversia. Sin embargo, se ha observado que en los estudios más recientes considerados en esta reseña, el optimismo de algunas posiciones respecto a las virtudes de la emigración calificada sobre los países de origen, ha tendido a ceder el lugar a una visión crítica. En particular, emerge cierta preocupación sobre los efectos de mediano y largo plazo de este fenómeno sobre las perspectivas de desarrollo de los países del Sur.

¿Qué sabemos sobre la migración calificada en América Latina?

El volumen

La creciente preocupación sobre la movilidad de la fuerza de trabajo calificada ha tenido como consecuencia la creación de sistemas de información sobre la migración internacional, que incluyen datos sobre la migración calificada. A la iniciativa pionera del CELADE, que organizó muy tempranamente un banco de datos que incluía la información censal sobre los "nacidos del país" y residentes en otros países, se agregaron otras fuentes que han ayudado a comprender un fenómeno complejo. En gran medida, esto ha sido el resultado del requerimiento de diagnósticos para el trabajo de los *policy makers*.

Por otro lado, la información almacenada en la base de datos de la OCDE dio lugar a los estudios más completos sobre la migración calificada⁽³⁶⁾. El primero fue el realizado por Carrington y Detragiache (1998,1999), que tuvo como objetivo hacer una estimación de la magnitud de este fenómeno en los países de la OCDE, teniendo en cuenta 61 países de origen y que, según sus evaluaciones, comprendía el 70% de la población de países en vías de desarrollo⁽³⁷⁾. La información presentada refiere a 1990 y es, por lo tanto, anterior al aumento que se supone tuvo este tipo de migración durante la última década del siglo XX.

La estimación de estos autores concluye que en los países que conforman la OCDE hay un total de 12,9 millones de inmigrantes altamente calificados, originarios de los países en desarrollo. De este total, siete millones residían en Estados Unidos y 5,9 en los otros países de la OCDE. Los migrantes provenientes de Asia y África presentaban niveles educativos en promedio altos, que en algunos casos supera el 50% con estudios terciarios completos. También estos autores estimaron que los migrantes residentes en Estados Unidos tienden a ser más educados que el promedio de las poblaciones que permanecen en los países de origen y que las tasas más altas de emigración se encuentran entre los que tienen educación terciaria (Carrington y Detragiache, 1999).

El trabajo de Docquier, Lohest y Marfouk (2005) actualiza la información de Carrington y Detragiache. Estos autores han estimado la emigración de mano de obra calificada desde 190 países en 2000 y 170 en 1990, hacia los países de la OCDE. Sus datos cubren el 92,7% del stock de inmigrantes en países de la OCDE⁽³⁸⁾.

Si bien, en valores absolutos, en la composición de la inmigración de alto nivel educativo predominan las corrientes de Europa y Asia del Sur y del Sudeste, los autores muestran que, con relación a la fuerza de trabajo educada existente en las regiones respectivas, las mayores tasas de drenaje de cerebros son las de América Central y el Caribe y los países de África Occidental y Oriental. Su análisis muestra también que la migración calificada se ha incrementado de manera considerable durante la década de 1990: en los países de la OCDE el stock de inmigrantes calificados creció 64%. Es importante señalar que ese aumento fue sensiblemente mayor que el promedio para los originarios de países menos desarrollados (93%), con un 113% para África y un 97% para la región de América Latina y el Caribe.

⁽³⁶⁾Una primera dificultad a la hora de cuantificar la migración calificada es qué entendemos por "migrante calificado". Las definiciones utilizadas en la bibliografía van desde restringidas, que comprenden a científicos e ingenieros, hasta otras más amplias, que abarcan a todos los profesionales y técnicos, e incluso, en algunos casos, a los obreros calificados. Las informaciones basadas en los censos o estadísticas oficiales utilizan las clasificaciones censales: al grupo de ocupación "profesionales y técnicos", en algunos casos se agregan "gerentes y personal directivo"; también, en ciertos casos, a las personas que culminaron un diploma de nivel terciario o más alto. Las definiciones que utiliza la National Science Foundation de los Estados Unidos también tienen en cuenta los criterios relacionados con la ocupación, o la educación y el tipo de título obtenido, o ambos a la vez. (NSF, S&T Indicators 2000).

⁽³⁷⁾El estudio no incluyó a los estados que integraban la ex-Unión Soviética, ni a los países de Europa del Este.

⁽³⁸⁾Corresponde señalar sin embargo, que en lo referente al tema específico de este trabajo los datos deben ser manejados con precaución, ya que existen inconsistencias en la información suministrada sobre la emigración sudamericana hacia los países europeos.

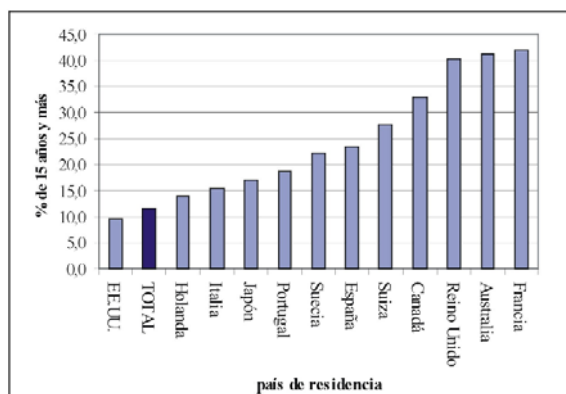


Gráfico 1: Porcentaje de latinoamericanos con estudios de nivel terciario, residentes en países de la OCDE, por país de

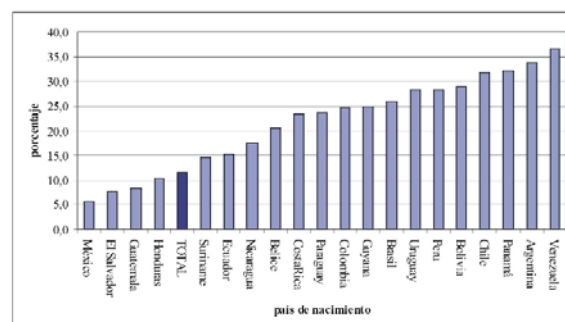


Gráfico 2: Porcentaje de latinoamericanos con estudios de nivel terciario, residentes en países de la OCDE, por país de nacimiento. Circa 2000

Fuente: en base de datos de www.oecd.org

En América Latina, el crecimiento de la migración internacional fue acompañado de un aumento de la migración calificada. En Estados Unidos, que es el destino de alrededor del 80% de la emigración latinoamericana que se estableció en los países de la OCDE, los latinoamericanos tienen un nivel educativo promedio inferior a la media de los otros inmigrantes. Esta situación es heterogénea entre los diferentes países que integran la región LAC y al mismo tiempo, lo es al interior de cada una de las corrientes.

En el Gráfico 1 se observa el nivel de educativo promedio de los inmigrantes latinoamericanos y del Caribe en los países de la OCDE. El nivel educativo de los latinoamericanos en Australia y en los países europeos es, en promedio, mucho más alto y en Francia, Australia y el Reino Unido el 40% o más de las personas con 15 y más años alcanzaron el nivel terciario. España, que es el país que tiene más inmigrantes latinoamericanos después de Estados Unidos, exhibe un 23% de inmigrantes de ese origen que han completado el nivel terciado.

En el Gráfico 2 se presenta el porcentaje de migrantes latinoamericanos con estudios terciarios entre los inmigrantes latinoamericanos censados en los países de la OCDE, de acuerdo a su país de nacimiento. Este promedio total está muy afectado por el peso relativo que tiene la migración latinoamericana en los Estados Unidos que -como indicamos ut supra- constituye alrededor del 80% del total. Se observa que hay ocho países que cuentan con más 25% de personas con nivel terciario: Brasil, Perú, Uruguay, Bolivia, Panamá, Chile, Argentina y Venezuela. Por el contrario, las corrientes más grandes y masivas, son aquellas en las que el mismo nivel educativo es alcanzado por un porcentaje igual o menor del 10% del total: México, El Salvador, Guatemala y Honduras.

En el Gráfico 3 tenemos el porcentaje de latinoamericanos con estudios terciarios (Bachellor o más) en Estados Unidos. De manera similar a los datos del conjunto de la OCDE, los migrantes se agrupan en dos extremos, que corresponden a los extremos

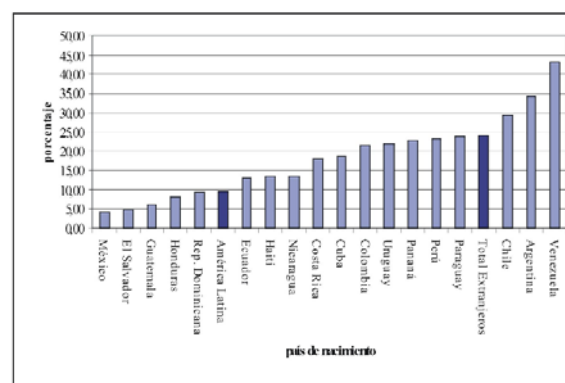


Gráfico 3: Porcentaje de personas latinoamericanas censadas en los Estados Unidos en 2000 que culminaron nivel de licenciatura (bachellor), por país de nacimiento.

Fuente: elaborado en base de datos del Censo de los Estados Unidos, procesados en IMILA-CELADE

del espectro de la migración latinoamericana. Por un lado, están Venezuela, Argentina, Chile y Panamá, con un alto porcentaje de personas con estudios terciarios y, por otro, corrientes en las que menos del 10% han realizado este tipo de estudios. En el caso de México, dado gran el volumen de residentes en Estados Unidos, el número de personas con nivel terciario es el 25% del total de inmigrantes latinoamericanos. Por otra parte, y esto es altamente significativo, en la mayoría de los casos el número de migrantes que poseen ese tipo de formación es muy alto con relación al *stock* de personas con ese nivel en sus países de origen, el caso más extremo es el de Haití.

Se ha señalado (Martin, 2000; Saskia Sassen, 1988) que el perfil de los inmigrantes tiende a polarizarse en dos extremos: los altamente calificados, que se integran a los sectores de alta gerencia o

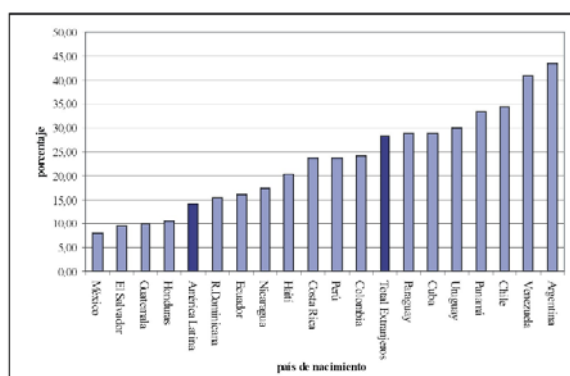


Gráfico 4: Porcentaje de directivos, profesionales y técnicos nacidos en países latinoamericanos, censados en los Estados Unidos en 2000, por país de nacimiento

Fuente: elaborado en base de datos del Censo de los Estados Unidos, procesados en IMILA-CELADE

a los medios académicos y de investigación y los inmigrantes que concentran sus actividades económicas en sectores de baja calificación. Puede afirmarse que, en grandes líneas, las migraciones asiática y africana en los Estados Unidos se concentran en su mayoría en los sectores de alta calificación, mientras que la migración "hispana" se ubica fundamentalmente en los trabajos poco calificados.

En la década de 1970, la movilidad de profesionales y técnicos fue intensa y tuvo lugar tanto hacia Estados Unidos y otros países desarrollados, como entre los países de la región. Brasil, Venezuela y México se destacaron por ser receptores de profesionales y la selectividad de la migración hacia esos países fue, en varios casos, mayor que la que se dirigía a los Estados Unidos. En la ronda censal de la década de 1990 (que reflejó la situación de los años de 1980), los stocks de profesionales y técnicos migrantes en la región tuvieron un crecimiento lento, en algunos casos negativo, reflejando los efectos de la crisis que afectó al subcontinente. Algo similar se ve en los datos para el año 2000, aunque la información no es completa dado que no se dispone de los datos de Argentina, que es uno de los más importantes receptores de la región. En el Cuadro 1 (en Anexo) se presenta los datos sobre profesionales y técnicos migrantes en otros países latinoamericanos y en los EEUU, que muestra el crecimiento progresivo de esta población durante la segunda mitad del siglo XX. Entre 1990 y 2000 el volumen de ese grupo se duplicó.

En el Gráfico 4 se compara el porcentaje de profesionales, directores y gerentes en la población activa de los migrantes en los Estados Unidos y en sus países de origen, para aquellos países de los que se dispone de información. Allí se puede observar que los migrantes latinoamericanos en los Estados Unidos se dividen en dos grupos: aquéllos para los que el nivel es altamente selectivo y el peso de los profesionales es mayor que en la población activa residente en los países, y aquéllos entre los que sucede lo contrario⁽³⁹⁾. En las categorías de gerentes y funcionarios de rango

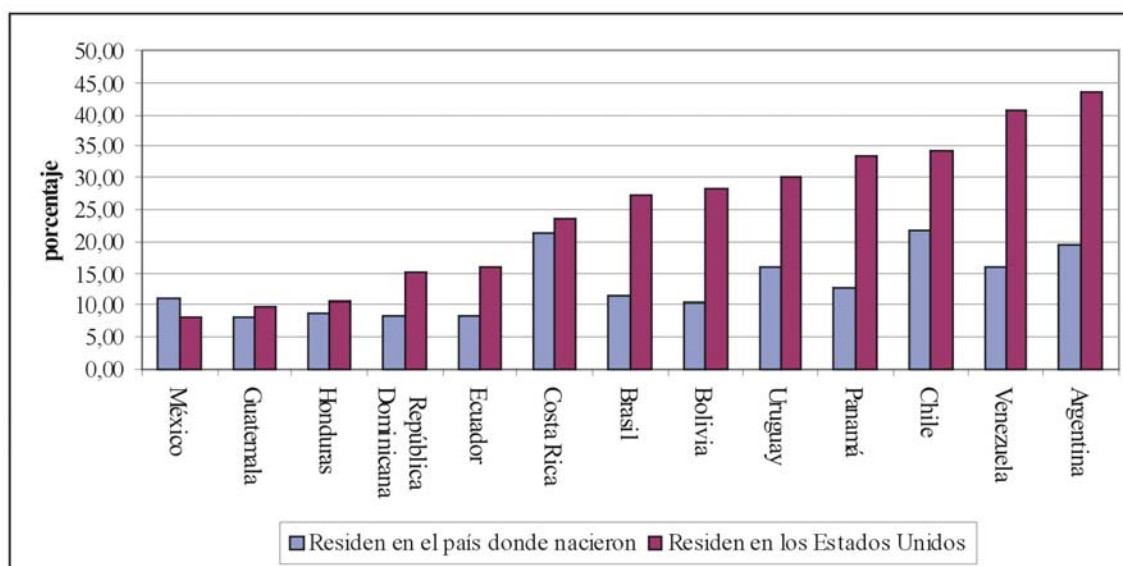


Gráfico 5: Porcentaje de personas nacidas en América Latina en ocupaciones de profesionales técnicos y afines sobre el total de la PEA en Estados Unidos y en el país de origen. Circa 2000

Fuente: elaborado en base de datos del Censo de los Estados Unidos, procesados en IMILA-CELADE y datos de Censos Nacionales de países latinoamericanos procesados en REDATAM en IMILA-CELADE

⁽³⁹⁾ Hay que tener en cuenta que los datos no son completamente comparables. En la información de los países latinoamericanos suelen estar agrupados los profesionales y técnicos, mientras que en la información de los Estados Unidos, se trata solamente de profesionales.

superior, ocurre algo similar. En este caso solamente en los casos de México y de los países de América Central se observa una proporción menor entre los migrantes que entre los residentes en los respectivos países de origen. Para México, el volumen de profesionales y técnicos involucrados en la migración a los Estados Unidos es cercano a los 358.000 lo que equivale a casi el 31% de todos los profesionales y técnicos latinoamericanos en los Estados Unidos.

En el Gráfico 5 se busca representar otro de los atributos que permite caracterizar la migración calificada: el porcentaje de profesionales y técnicos en la PEA. Allí se grafica la comparación de este indicador entre los inmigrantes en los Estados Unidos con el valor que adquiere entre de los residentes en el país de origen. Se puede observar que (entre los datos que disponemos) solamente la migración mexicana tiene un nivel mayor de porcentaje de profesionales y técnicos en la PEA entre los residentes en su país. En los otros países considerados el indicador representa una selectividad hacia un porcentaje mayor de profesionales y técnicos en sus comunidades en los Estados Unidos.

El cuadro 2 presenta información de la NSF sobre Científicos e Ingenieros, Estudiantes y Académicos en los Estados Unidos. Las tendencias son similares, con Brasil, Argentina y Venezuela con porcentajes superiores a los otros países.

Los "tipos" de migrantes calificados y la heterogeneidad de las formas de la movilidad.

Existen diversos tipos de migrantes calificados. Una identificación precisa de estos tipos de migrantes permite evaluar mejor los efectos resultantes de los traslados, los vínculos que pueden establecer con sus países de origen y las políticas de las que pueden ser objeto.

En trabajos anteriores (Pellegrino y Calvo, 2001; Pellegrino, 2002) identificamos algunas tipologías que obedecen a distintos criterios de clasificación: el motivo de la emigración (migrante laboral, reunificación familiar, refugiado, etc.); la duración de los traslados (migrantes definitivos, temporales, circulares, pendulares, etc.). También es importante tener en cuenta la inserción en el mercado de trabajo: el migrante calificado puede dedicarse a actividades vinculadas con investigación y desarrollo, ser docente en diversos niveles o clases de instituciones, funcionario de compañías multinacionales, empleado en empresas nacionales del país de recepción, funcionario de organismos internacionales, profesional independiente, empresario, o también estudiante. Iredale, R. (1999) presenta una tipología similar, que ordena en cuatro grupos: por motivación, por origen y destino de los flujos, según el mecanismo de incorporación de los migrantes y según la duración de las estadías.

La identificación precisa de los diferentes tipos de migrantes así como las características de su inserción en el mercado de trabajo y la institución o empresa con la que entablan un vínculo laboral, pueden a su vez dar lugar a diferentes interacciones con el país de origen. A la hora de evaluar los impactos, económicos u

Cuadro 2 Personas nacidas en América Latina con formaciones en "Ciencias e Ingenierías", Estudiantes y Académicos (Scholars) sobre el total de personas en los Estados Unidos en 1997			
	C&E	Estudiantes	Académicos
Brasil	6,7	5,2	0,89
Argentina	11,5	2,6	0,53
Venezuela	10,1	6,1	0,34
Uruguay	nd	1,9	0,28
Chile	3,7	1,3	0,24
Costa Rica	nd	1,6	0,10
Colombia	4,0	1,2	0,08
Perú	4,1	0,9	0,07
Bolivia	nd	1,6	0,05
Jamaica	nd	0,7	0,02
Trinidad y T	nd	1,0	0,02
Ecuador	2,6	0,7	0,02
Panamá	nd	1,2	0,02
Honduras	nd	0,4	0,01
México	0,5	0,1	0,01
Guatemala	nd	0,2	0,01
Nicaragua	nd	0,3	0,01
El Salvador	nd	0,1	0,00
Haití	1,3	0,2	0,00
Cuba	3,2	0,0	0,00

Fuentes: Datos para estudiantes y Académicos tomados de Open Doors Report, 1998/99 I.L.E.; C&E N.S.F. (2000) Science & Engineering Indicators 2000. Poblaciones totales en los EEUU de Current Population Survey March 1997, U.S. Bureau of Census

otros, que tienen sobre los países de origen y destino, esta identificación es un requisito básico.

La duración de las estadías marca diferencias fundamentales con relación a la posibilidad de mantener vínculos estrechos con el país de origen. Los retornos periódicos o las actividades que implican circulación estimulan la consolidación de vínculos y el mantenimiento de interacciones que favorecen la constitución de un "espacio de vida transnacional", que supone la realización de actividades en ambos, el territorio de salida y el de acogida⁽⁴⁰⁾. El motivo de la migración también establece una diferencia en la posibilidad de mantener vínculos y de realizar visitas periódicas. Los refugiados por violencia política tienen en la mayoría de los casos la prohibición de traslados a su país de origen; sin embargo, las actividades conjuntas con otros exiliados, generan condiciones de estrecho relacionamiento con el futuro de los países de origen y estos migrantes suelen tener niveles importantes de retorno una vez superadas las situaciones que motivaron su salida del país.

Finalmente, el tipo de inserción en el mercado de trabajo implica una diferenciación importante en el tipo de vínculos que los migrantes mantienen con sus comunidades de origen. Las compañías multinacionales han tendido progresivamente a dispersar territorialmente sus actividades productivas y, como consecuencia, los técnicos involucrados en este tipo de empresas tienden desarrollar "espacios de vida" transnacionales. Debe tenerse en cuenta que las compañías, al igual que los organismos internacionales, financian los traslados y aseguran visitas periódicas a los países de origen. Sin embargo, normalmente este tipo de compañías no permiten el establecimiento de vínculos que puedan implicar

⁽⁴⁰⁾Espacio de vida de acuerdo a la definición de Daniel Courgeau (1983).

transferencias de conocimientos y de tecnologías innovadoras. En el caso de los profesores y los investigadores en actividades de ciencia y tecnología, los programas que impulsen la vinculación y el intercambio pueden redundar en efectos beneficiosos. La universalidad es una cualidad intrínseca al mundo académico y de la investigación. Sin duda, la internacionalización del mundo científico no es nueva, aunque el desarrollo de los medios de comunicación ha potenciado los intercambios, la realización de proyectos internacionales y la configuración de redes de investigadores.

Algunos tipos de migrantes empresarios han sido tomados como prototipo de prácticas transnacionales (Portes, A., 1995; Portes, A et al. 2001). Los migrantes-empresarios ubicados en actividades productivas o de servicios, que conforman pequeñas empresas basadas en la incorporación de especializaciones o utilización de tecnología avanzada, constituyen una modalidad creciente cuyas prácticas se identifican totalmente con los modelos de empresarios transnacionales descritos por la bibliografía mencionada.

Los estudios sobre las conexiones de la India y algunos países de Asia con el Silicon Valley ponen en evidencia modalidades migratorias que son modelos que se pueden generalizar. El trabajo a distancia, que no puede clasificarse como migración o movilidad, tiene consecuencias en el tema que estudiamos. A título de ejemplo, se pueden mencionar las modalidades de "body shopping", el trabajo de consultoría transitorio o las empresas paralelas del Silicon Valley que han surgido en India y China (Saxenian, 2000, 2002 apud Wickramasekara, 2003). La participación de ingenieros mexicanos en los emprendimientos que se realizan en el Silicon Valley ha sido estudiada por Rafael Alarcón en varios trabajos (véase por ejemplo, Alarcón, 2000). Hay evidencias del surgimiento de empresas "tecnológicas" en los países de América Latina en las que participan migrantes que comparten actividades en varios países o que practican modalidades "transnacionales", en vinculación con los países de origen. Las actividades relacionadas con las tecnologías de la información - concretamente la industria del "software" - están atrayendo a empresarios migrantes latinoamericanos, con estas características.

Finalmente, los estudiantes que se trasladan a realizar estudios fuera de su país son un eslabón fundamental en la cadena de la migración calificada. No sólo los estudios de posgrado son instancias que en muchos casos desencadenan la emigración, sino que también, la presencia de estudiantes suele ser un vínculo que une espacios de investigación y desarrollo de universidades de países avanzados con los países de origen de dichos estudiantes.

Aunque hemos avanzado en la información sobre la migración calificada en lo relativo a su cuantificación, todavía tenemos un panorama pobre en materia de datos sobre el fenómeno en América Latina. Asimismo, sería importante mejorar aspectos cualitativos, como los niveles de especificaciones de las especializaciones que deben considerarse, las modalidades en las que se mueven los migrantes calificados, aún teniendo en cuenta que se trata de aspectos rápidamente cambiantes y que generan situaciones nuevas cada pocos años.

Algunas conclusiones y propuestas para políticas

Los pronósticos sobre las próximas décadas coinciden en señalar que la migración internacional continuará siendo un fenómeno de importancia en el mundo y también en los países de América Latina. El envejecimiento de la estructura de edades de las poblaciones de los países desarrollados acentuará la demanda ya existente de trabajadores. En el caso de los migrantes calificados, dicha demanda ya ha generado procesos activos de reclutamiento y son muchos los países ricos que han puesto en práctica políticas de apertura a algunas profesiones y calificaciones.

La información sobre el tema es insuficiente para hacer evaluaciones concluyentes sobre la incidencia del fenómeno en América Latina. Una primera conclusión, que no toca el fondo de la cuestión pero que tiene importancia para comprender el problema, es la necesidad de incluir en las estadísticas nacionales instrumentos que permitan tener datos sobre el volumen y características de este tipo de migraciones.

Existen pocas evidencias que permitan identificar en qué medida la emigración latinoamericana a los países desarrollados es, para los propios migrantes, un proyecto transitorio o permanente. De acuerdo a alguno de los análisis que hemos reseñado, es evidente que la emigración en tanto proyecto definitivo o de largo aliento, debe considerarse como una pérdida de recursos invertidos en educación y como un empobrecimiento de la fuerza de trabajo. Los proyectos transitorios o pendulares pueden constituir mecanismos enriquecedores en la medida que permiten vehicular traslados de conocimientos y habilidades, así como transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo.

La dificultad para conocer las modalidades de movimiento de los migrantes calificados, es importante. Los estudios sobre movilidad son más escasos aún que los que refieren a la migración (considerada ésta como un proyecto definitivo). La National Science Foundation (1998) en un estudio sobre Científicos e Ingenieros originarios de Europa, Asia y Norte América (de América Latina el estudio incluye solamente México), concluye que el drenaje de cerebros (*brain drain* utilizado con el sentido de migración permanente) y la circulación de cerebros (*brain circulation*: migración transitoria, un período de estudios seguido de una experiencia laboral) coexisten entre los inmigrantes calificados en los Estados Unidos y que el predominio de uno u otro modelo depende de características de los países de origen y de las políticas puestas en práctica con respecto a sus recursos calificados. Los autores sostienen que la circulación es la característica dominante para los originarios de Corea del Sur y de Taiwan, mientras que la permanencia predomina entre los migrantes chinos e indios.

No existen estudios específicos sobre latinoamericanos que permitan un análisis similar. La información anual sobre personas admitidas temporalmente a los Estados Unidos puede dar una idea de esta situación hacia 2004 y de allí surge que la movilidad y los traslados estacionales tienen lugar fundamentalmente con Europa. Alrededor del 50% de las visas de admisión temporaria en las categorías de trabajadores con habilidades y méritos especiales,

transferencias de compañías y visitantes de intercambio fueron otorgadas a europeos y el 50% de las visas para entrenamientos industriales se concedieron a asiáticos. El lugar de los latinoamericanos en estos tipos de visas es notoriamente menor, lo que no guarda relación con las tendencias de la emigración latinoamericana hacia Estados Unidos. En otras categorías de actividades temporales, los originarios de América Latina ocupan un porcentaje importante. Por ejemplo, atletas y deportistas internacionalmente reconocidos, actores y artistas de programas culturales y, por cierto, como es bien conocido, más del 90% de los trabajadores agrícolas temporarios.

Esto permitiría adelantar la hipótesis de que la migración circulante o "brain exchange", que sería la que permite fortalecer los espacios locales que serían los beneficiarios de la movilidad, no es el modelo predominante en América Latina, al menos en lo que tiene que ver con los intercambios con Estados Unidos. Sin embargo, la heterogeneidad de situaciones requiere la realización de estudios de caso, para identificar las especificidades existentes según los países.

Las mismas razones que impulsan a los países a incrementar el número de personas calificadas en su fuerza de trabajo deberían ser los argumentos para retenerlos y crear un ambiente favorable para incorporarlos en actividades interesantes y positivas para el país y para sí mismos. La presencia de ciertos individuos con un liderazgo claro en el campo de la creación de conocimiento y la innovación es en sí misma un factor importante para la consolidación de ambientes favorables para la investigación y el desarrollo de los espacios de ciencia y tecnología. Por el contrario, las ausencias y las partidas con la intención de orientar los proyectos hacia otros espacios crean desánimo y desesperanza que tiende a depimir a los grupos y quitarle fuerza a los proyectos innovadores.

Las conclusiones provisorias a las que podemos llegar, en esta etapa del conocimiento, son las siguientes:

- Se puede afirmar que la migración calificada ha crecido de manera muy importante durante la última década del siglo que terminó y que continuará en el futuro.
- No se debe dejar de lado la idea de que el "brain drain", con todas sus connotaciones, sigue existiendo.
- La retención de los migrantes en sus ámbitos de origen es el objetivo más importante para el desarrollo económico y es la principal respuesta de largo plazo para el "brain drain" (Lowell and Findlay, 2001)
- La circulación de competencias es un requisito fundamental para incorporarse al mundo global y alcanzar las fronteras de conocimiento y de capacitación tecnológica. Pero la circulación debe realizarse en términos mutuamente beneficiosos para los países que la compartan.
- El intercambio de cerebros (brain exchange) se realiza fundamentalmente entre países del mundo desarrollado. Aunque existen ejemplos de intercambio entre países desarrollados y

no desarrollados, deben considerarse como particulares (ej. India) no necesariamente generalizables.

- Si el retorno tiene lugar, puede ser un factor de estímulo al crecimiento económico, en la medida que implica el traslado de conocimientos y de experiencia de trabajo.
- Las remesas de los migrantes son un aspecto positivo de la migración, aunque existen argumentos que sostienen que el envío de remesas no es cuantitativamente importante entre los migrantes calificados.
- Todos los estudios insisten en la necesidad de mejorar la calidad de la información para poder trabajar el tema y proponer políticas sobre bases más sólidas.

Propuestas para políticas

Los países de América Latina deberían estimular todas las medidas posibles para llegar a acuerdos con los países receptores de migración latinoamericana a efectos de compartir los beneficios del aporte de la migración calificada. Permitir y alentar la movilidad y el retorno pueden constituirse en medidas importantes para los países de origen y podrían redundar en beneficios mutuos.

Los programas de estancias temporales podrían ser útiles para ambas partes. Las estadías permitirían aliviar situaciones de desempleo en coyunturas de crisis, al tiempo que pueden colmar demandas en los países receptores. Las experiencias y transferencias tecnológicas y la capacitación podría ser un *surplus* de las estadías que favorecerían a los países de origen.

En caso de existencia de comunidades migrantes establecidas en los países receptores, sería posible estimular las actividades de la diáspora, alentando los proyectos que vinculen sus miembros con los residentes en el país y estimulen el retorno de aquéllos que estén en condiciones de hacerlo.

En los países de origen, las medidas más importantes son las destinadas a retener a los migrantes con proyectos estimulantes, que generen condiciones para permanecer en el país, desde el punto de vista de la mejora de la productividad, de los proyectos culturales del fortalecimiento de las universidades y de los espacios de investigación. Un aspecto muy importante es tomar medidas para incorporar al mercado de trabajo a los estudiantes que han salido a hacer especializaciones avanzadas en el exterior. La posibilidad de reincorporarse en condiciones de trabajo apropiadas, luego de haber estudiado, puede constituirse en una instancia fundamental en la decisión de la emigración para esas personas.

Para concluir, por encima de las medidas concretas, que pueden ser de naturaleza muy diversa y variar en función de las condiciones de los países y de las circunstancias sociales y políticas, es necesario enfatizar la necesidad de actuar en estos temas de manera efectiva. Se requieren orientaciones políticas, estructuras institucionales y un ambiente adecuado, que sólo pueden ser el resultado

de acciones enérgicas de parte de los gobiernos y de otros sectores de las sociedades involucradas. No habrá una "mano invisible" que permita conjurar los peligros y aprovechar las oportunidades que el fenómeno migratorio implica para los países de América Latina.

Bibliografía

Adams, Walter (1971) *The Brain drain*. Mac Millan Company, New York, 1968. Edición en español: *El Drenaje de Talento*, Bs. As. Paidós, 1971

Alarcon, Rafael (2000) *Migrants of the Information Age: Indian and Mexican Engineers and Regional Development in Silicon Valley* The Center for Comparative Immigration Studies. Universidad de California San Diego Working Paper No 16

Carrington, W. Detragiache, Enrica. (1998) "How Big is the Brain drain". International Monetary Fund Working Paper 98/102 Washington.

Carrington, W. Detragiache, Enrica. (1999) "How Extensive is the Brain drain". Finance and Development, June, Vol 36 N° 2

Charum, J. Meyer, J.B. (Editores) (1998) *El nuevo nomadismo científico. La perspectiva latinoamericana*. Bogotá, Colombia Escuela Superior de Administración Pública

D'Oliveira e Sousa, J. (1987) "La question de L'exode des cerveaux dans les negociations internationales". Seminario Migration et Developpement. Centre de Développement de l'OCDE, CIM, CICRED. Documento de trabajo. N° 17.

Gaillard, J. Gaillard, Anne Marie (1999) *Les enjeux des migrations scientifiques internationales. De la quete du savoir à la circulation des compétences*. París, L' Harmattan

Héran, François (2002) "Les recherches sur l'immigration et l'insertion: avancées, débats, perspectives." En: Comisariat Général du Plan, Immigration marché du travail, intégration . París, La Documentation Française pp.11-104

Hyaewol Choi (1995) "Reverse Brain drain Who Gains or Loses" International Higher Education, Fall. Tomado de Internet (www.bc.edu/News2/text3.html)

Iridale, Robyn "Migration of Professionals: Theories and Typologies". En: International Migration. Vol 39 (5) Special Issue International Migration of the Highly Skilled. 1. 2001. pp. 7-26

Johnson, Jean M.; Regets, Mark C. (1998) *International Mobility of Scientists and Engineers to the United States. Brain drain or Brain Circulation?* National Science Foundation Division of Science Resources Issue Brief. November 10. (www.nsf.gov/sbe/srs/issuebrf/sib98316.htm)

Lowell, Lindsay; Findlay, Allan (2001) "Migration of Highly skilled persons from developing countries: impact and policy responses." Report prepared for the International Labour Office

Martin, Ph. (1999), "High Skilled Migration in the 21st Century", en Migration News, Davis-California, 6, 6.

Martin, Ph. (2002), "Policies for admitting highly skilled workers into the United States" pp.271-290 En: OECD (2002) *International Mobility of the Highly Skilled*. París

Meyer, J.B.(2001) "Network approach versus Brain drain: Lessons from the Diaspora" En: International Migration. Vol 39 (5) Special Issue: International Migration of the Highly Skilled. 1. 2001. pp. 91-110

Meyer, J.B. (2003) *Policy implications of the brain drain's changing face* SCIDEV,

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (1990), *La transferencia inversa de tecnología (TIT) y medidas para revertir la situación: el programa de retorno de personal calificado*. Seminario Regional Latinoamericano de la OIM. La Paz, Bolivia.

OECD (2002) *International Mobility of the Highly Skilled*. París, OCDE

National Science Foundation (NSF) (2000), *Science & Engineering Indicators*, Washington D.C.

Oteiza, E. (1967) *La emigración de personal altamente calificado en la Argentina. Un caso de "brain drain" latinoamericano*. Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella.

Oteiza, E (1971) "Emigración de profesionales, técnicos y obreros calificados argentinos a los Estados Unidos. Análisis de las fluctuaciones, junio de 1950 a junio de 1970." En :Desarrollo Económico, N° 39-40.

Papademetriou, D. y Martin, Ph,L. Ed. (1991) *The Unsettled Relationship. Labor Migration and Economic Development*. Greenwood Press,

Papademetriou, D "Thoughts on enhancing competitiveness through a judicious use of the immigration". Actas del Simposio sobre migración internacional en las Américas. San José de Costa Rica. CEPAL, Naciones Unidas (Comisión Económica para América Latina) OIM (Organización Internacional de las Migraciones. Pp. 3.1.1 a 3.1.13

Pellegrino, A., Vigorito, A. (2005) "Emigration and Economic Crisis: Recent Evidence from Uruguay". Migraciones Internacionales No8 El Colegio de la Frontera Norte, pp56-81

Pellegrino, A. (2004) *Migration from Latin America to Europe. Trends and Policy Challenges*. Ginebra, IOM International Organisation for Migration, Research Series No. 16

Pellegrino, A. Martínez Pizarro, J. (2001) Una aproximación al diseño de políticas sobre migración internacional calificada en América Latina. CEPAL. Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) División de Población de la CEPAL. Santiago de Chile, diciembre.

Pellegrino, A., Calvo, J.J. (2001), ¿Drenaje o éxodo?: Reflexiones sobre la migración calificada, Montevideo, Universidad de la República de Uruguay, Documento del Rectorado, 12. marzo

Pellegrino, Adela "Trends in Latin American Migration: Brain drain or Brain Exchange?" En: International Migration. Vol 39 (5) Special Issue International Migration of the Highly Skilled. 1. 2001. pp. 111-132

Pellegrino, A. (2000) "Drenaje, movilidad, circulación: nuevas modalidades de la migración calificada". En: Actas del Simposio sobre migración internacional en las Américas. San José de Costa Rica 4-6 de setiembre de 2000 Comisión Económica para América Latina (CEPAL) Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Publicado bajo el título "Exodo, movilidad, circulación: nuevas modalidades de la migración calificada" En Notas de Población, N° 73., Setiembre de 2001, pp.129-162

Portes, Alejandro Transnational Communities: Their Emergence and Significance in the Contemporary World System, Working Papers Series 16 Working Papers Series 16 <http://dkc.mse.jhu.edu/~scholz/lprints/ladark1>

Portes, Alejandro, Haller, William, Guarnizo, Luis (2001) "Transnational Entrepreneurs: The Emergence of an Alternative Form of Immigrant Economic Adaptation". American Sociological Review, Vol.67 (April 2002) pp.278-298

Regets, Mark C., Impact of skilled migration on receiving countries SCIDEV, May 2003.

Salt, John, Findlay, Allan (1989) "International Migration of Highly skilled manpower: Theoretical and Developmental Issues". En: Appleyard, Reginald. The impact of international migration on Developing Countries. Paris, O.C.D.E.

Sassen, Saskia (1988) The mobility of Labor and Capital. Cambridge, Cambridge University Press,

UNCTAD(1975) La transferencia inversa de tecnología: dimensiones, efectos económicos y consecuencias de política. Estudio preparado para la Secretaría de la UNCTAD por Peter Balacs, Queen Elizabeth House, Oxford.

Wickramasekara, Piya (2003) "Options politiques de réponse a la migration des compétences: retention, retour et circulation" Oficina Internacional del Trabajo, Secteur de la Protection Sociale, Programme de Migrations Internationales.

Anexo

Cuadro 1. Profesionales y Técnicos nacidos en países de América Latina y el Caribe censados en otro países de América Latina y en los Estados Unidos Número y crecimiento porcentual. Censos de los años 1980, 1990, 2000

Censos en países latinoamericanos Censos en los Estados Unidos

País de nacimiento	1980	1990	2000	1980-90	1990-2000	1970	1980	1990	2000	1970-80	1980-90	1990-2000
Argentina	8786	7431	20880	-15,4	181,0	4882	7766	9614	17764	59,1	23,8	84,8
Bolivia	5398	7926	14240	46,8	79,7	999	1809	2187	5180	81,1	20,9	136,9
Brasil	2163	2495	7391	15,3	196,2	2138	3474	**	16795	62,5		
Chile	10872	11969	19738	10,1	64,9	1984	4405	5067	11266	122,0	15,0	122,3
Colombia	16572	17523	10491	5,7	-40,1	5240	8724	15518	46521	66,5	77,9	199,8
Costa Rica	550	494	2007	-10,2	306,3	1110	1773	**	1768	59,7		
Cuba	1860	1849	6038	-0,6	226,6	26195	42066	46792	53217	60,6	11,2	13,7
Ecuador	1465	1639	4136	11,9	152,3	1901	3436	6066	13486	80,7	76,5	122,3
El Salvador	1252	802	1165	-35,9	45,3	686	2202	6678	30913	221,0	203,3	362,9
Guatemala	383	828	894	116,2	8,0	1008	2058	4381	13499	104,2	112,9	208,1
Haiti	149	223	27	49,7	**	2654	5832	12455	44603	119,7	113,6	258,1
Jamaica	**	**	**	**	**	**	15899	28020	**	**	76,2	**
México	1230	782	2739	-36,4	250,3	12689	34937	60965	193867	175,3	74,5	218,0
Nicaragua	1769	906	1853	-48,8	104,5	813	1696	4449	16582	108,6	162,3	272,7
Panamá	698	596	1867	-14,6	213,3	1859	5335	6671	9888	187,0	25,0	48,2
Paraguay	5878	7238	12633	23,1	74,5	**	444	361			-18,7	
Peru	5889	8412	16156	42,8	92,1	276	4853	9051	18535	1658,3	86,5	104,8
Rep Dom	707	925	271	30,8	-70,7	1520	3373	8584	28729	121,9	154,5	234,7
T y Tob	**	279	**	**	**	**	5372	9550			77,8	
Uruguay	7202	9314	17172	29,3	84,4	488	919	1133	3123	88,3	23,3	175,6
Venezuela	368	687	3175	86,7	362,2	631	1773	3471	27424	181,0	95,8	690,1
Honduras	447	**	23	**	**	**	1481	2656	6226		79,3	134,4
Guayana	**	**	**	**	**	**	4117	8327			102,3	
SUMA	73638	82318	142896	11,8	73,6	67073	163744	251996	559386	144,1	53,9	122,0

Fuente: Realizado en base a CELADE-IMILA Para 1980 11 censos de América Latina y 7 para 1990 y 11 en 2000. En el caso de los Estados Unidos se base en datos de censos en el caso de 1970, 1980, 1990 y para 2002 se trata de datos de la Current Population Survey del Bureau Census

AS MIGRAÇÕES QUALIFICADAS NO CONTEXTO IBERO-AMERICANO

João Peixoto

Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG)

Universidade Técnica de Lisboa

Comentarista



O texto que está na base desta sessão, da autoria de Adela Pellegrino, intitulado "La migración calificada en América Latina", introduz muito bem os principais debates existentes, na actualidade, em torno dos movimentos migratórios de profissionais altamente qualificados, bem como a situação da América Latina. O texto está dividido em três partes: a importância das migrações qualificadas no mundo actual, com realce para os seus impactos nos países de origem; o panorama destas migrações na América Latina, com referência aos principais países de destino e à necessidade de se desenharem tipologias de migrantes; e algumas conclusões e recomendações. Ao longo destas três partes a autora utiliza alguma da bibliografia mais relevante sobre estes temas, assinala alguns eventos internacionais marcantes e recorre a dados estatísticos actuais. O problema da escassez de informação rigorosa é, aliás, uma das suas principais conclusões. Os actuais comentários irão seguir a mesma estrutura do texto. Serão realçados os principais pontos destacados pela autora e, sempre que adequado, introduzidos alguns tópicos complementares.

As migrações qualificadas na actualidade

Como refere Pellegrino, os estudos sobre as migrações qualificadas tiveram início, a nível internacional, nos anos 60 do século que há pouco findou. Nessa altura, e até aos anos 80, o conceito que orientou a reflexão foi o de "fuga de cérebros", ou *brain drain*. O conceito foi, de início, sobretudo aplicado ao fluxo de pessoas qualificadas entre países desenvolvidos - normalmente da Europa para os Estados Unidos da América (EUA). Logo depois, passou a incidir sobre as saídas de recursos qualificados de países em vias de desenvolvimento para o mundo desenvolvido - de novo numa fracção elevada para os EUA. É neste período que surge o conceito paralelo de "transferência inversa de tecnologia", que pretendia relevar as múltiplas perdas envolvidas para os países em desenvolvimento. É também nesta altura que surgem algumas propostas mais radicais de acção, que chegaram a contemplar o pagamento de um imposto pelos países receptores aos emissores. O pano de fundo da discussão era, então, o da migração qualificada como um jogo de soma nula: a "fuga de cérebros" criava vários impactos negativos, em cadeia, nos países de origem, que contrastavam com os muitos impactos positivos no destino (sobre a evolução dos debates, veja-se também Peixoto, 1999).

A partir dos anos 90, a discussão tornou-se mais complexa. Nesta altura, uma série de novos movimentos passou a ser alvo de reflexão. Antes de mais, a queda da Cortina de Ferro levou a um receio (largamente infundado) de uma "fuga de cérebros" maciça da

Europa de Leste. A existência de movimentos geograficamente complexos, que já não se limitavam a uma repulsão do Sul e a uma atracção do Norte, foi também destacada. Por um lado, estes resultavam da circulação de recursos altamente qualificados no contexto intra-empresarial, nomeadamente no seio de empresas multinacionais, e no âmbito da cooperação. Por outro, incluíam fluxos multidireccionais de agentes qualificados fora do contexto organizacional, no âmbito de movimentos temporários ou do retorno aos países de origem. Estes novos movimentos deram, no global, origem aos conceitos de "circulação de cérebros" (*brain circulation*) ou "circulação de competências" (*skill exchange*), para além do de "ganho de cérebros" (*brain gain*), sempre que os países de origem viam reverter a sua tradicional posição de emissores líquidos.

Independentemente dos novos conceitos, os anos 1990 testemunharam outras novidades. No que se refere aos impactos da migração qualificada, caminhou-se para a noção que esta pode ser um jogo de ganhos múltiplos, onde todos os países envolvidos têm a ganhar (em conjunto com os migrantes). Mesmo se se mantêm os impactos positivos no destino, tanto mais marcantes quanto se solidificavam as bases da nova economia do conhecimento baseada nas competências e na inovação, passaram a destacar-se alguns impactos positivos das saídas nos países de origem (aspecto que será referido a seguir). Uma nova realidade, distinta das anteriores, passou a ser também repetida muitas vezes: a do "desperdício de cérebros" (*brain waste*). Enquanto as teorias tradicionais olhavam estes movimentos sob o pressuposto do uso adequado das competências, revelou-se um volume inesperado de pessoas altamente qualificadas que trabalhavam abaixo das suas competências no destino - pelo que os "ganhos" destes países podiam ser, eles próprios, mitigados. A multiplicidade de impactos e a nova realidade do "desperdício de cérebros" podem, talvez, merecer um pouco mais de reflexão para além da que nos oferece Pellegrino.

Os impactos da "fuga de cérebros" no país de origem são bem identificados pela autora, mas podemos sistematizá-los de outro modo. Quanto aos impactos negativos - os mais conhecidos da pesquisa e da opinião pública -, eles são a perda de contribuições individuais para a economia; efeitos negativos na produtividade de terceiros; quebra no fornecimento de serviços públicos decisivos como a educação e a saúde; quebras fiscais directas; perda dos impostos associados à formação; incapacidade de formação de "massas críticas" para o funcionamento de determinadas actividades, com relevo para as de investigação e desenvolvimento

(I&D); e perda de contribuições individuais para debates sociais e políticos (cf., para alguns destes pontos, Özden e Schiff, 2006). Estas perdas são simétricas aos ganhos nos países de destino: a entrada de recursos altamente qualificados traduz-se na incorporação de novo capital humano, ganhos de produtividade de terceiros, inovação (estudos recentes, por exemplo, referem a correlação entre imigração qualificada e inovação nos EUA - Chellaraj et al., 2006), ganhos fiscais e poupanças na formação. O peso destes impactos é tanto maior quanto aos recursos qualificados se atribui o papel de principal força produtiva na actual economia do conhecimento.

O facto de existirem claros impactos negativos no país de origem não deve fazer esquecer a existência de alguns impactos positivos ou, pelo menos, a possibilidade de maximizar os aspectos positivos das saídas. Os pontos a assinalar são a existência de remessas (tanto financeiras como, num sentido mais específico, "sociais"); a possibilidade de intercâmbio e transferência de conhecimentos através da criação de redes (científicas, de negócio e comerciais), como acontece no caso das diásporas científicas; os contactos resultantes de uma mobilidade mais intensa (deslocações temporárias ou contactos à distância - o "retorno virtual"); a possibilidade de retorno definitivo (com incorporação de novas qualificações); e, eventualmente, o incentivo para o aumento da escolarização e formação de capital humano no país de origem (devido à expectativa de emigração e de aumento do retorno do investimento escolar). A noção de que a emigração, qualificada ou não, é dificilmente evitável, mas que uma acção política adequada pode minimizar os seus custos e maximizar os seus benefícios tem sido largamente desenvolvida na comunidade internacional nos últimos anos, e é mesmo um dos tópicos do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas em 2006. Apesar de as migrações, incluindo a "fuga de cérebros", resultarem inicialmente de um fracasso do desenvolvimento, elas podem ser vistas como um contributo - necessariamente modesto - para a sua consolidação (sobre o tema do nexo entre migrações e desenvolvimento, veja-se IOM, 2002; Figueiredo, 2005).

Perante as novas modalidades da migração internacional qualificada e os impactos complexos que dela podem derivar, é possível argumentar que existem alguns aspectos empíricos a observar, em diversos contextos geográficos - tanto países de origem como de destino -, que permitem identificar a singularidade dos movimentos e desenhar políticas adequadas. Em nossa opinião, estes aspectos são o saldo líquido dos movimentos de pessoas altamente qualificadas (imigração - emigração qualificada), isto é, o "ganho" ou "perda" de cérebros; as características e áreas de emprego dos imigrantes e emigrantes qualificados (a questão das tipologias, tema muito bem focado por Pellegrino); a inserção ou saída dos qualificados da área específica de I&D (esta área revela-se crucial devido à sua ligação à produção, e não apenas aplicação, de novo conhecimento científico - o que implica a necessidade de promoção do emprego científico nos países de origem); a avaliação do nível de emigração de profissionais ou, em contrapartida, da integração de estudantes nos mercados de trabalho dos países de destino após conclusão dos estudos; e a inserção dos imigrantes qualificados em profissões compatíveis ou não com a sua área de formação e especialização (de modo a avaliar

o problema do "desperdício de cérebros" - *brain waste*).

A questão do "desperdício de cérebros" (*brain waste*), pouco aprofundada por Pellegrino, merece ainda uma reflexão adicional. Este conceito, que traduz a utilização dos imigrantes qualificados abaixo das suas competências, representa uma realidade em crescimento em todos os países de imigração. Na sua essência está o desencontro das dinâmicas do mercado de trabalho internacional (oferta e procura de trabalho), que leva muitos migrantes a executar tarefas que não correspondem à sua formação. Os factores que o explicam são a não comparabilidade das qualificações (o que obriga a equacionar o problema da transparência das qualificações); a discriminação étnica e racial; as barreiras institucionais (reconhecimento de credenciais académicas e profissionais, o que remete para o papel por vezes demasiado restritivo das associações profissionais); e, naturalmente, a não disponibilidade de vagas no mercado de trabalho compatíveis com a formação. Como soluções para este problema têm sido sugeridas a necessidade de aumentar a informação sobre a qualidade da educação dos países de origem e a diminuição de algumas restrições das associações profissionais (Özden e Schiff, 2006).

O saldo entre os impactos positivos e negativos da "fuga dos cérebros", ou de outras formas de mobilidade qualificada, nos países de origem não é fácil de determinar. Apenas a verificação das modalidades concretas das migrações e da mobilidade - a partir da lista de tópicos acima apresentada ou de outra agenda de investigação - poderá levar a um conhecimento mais exacto. De qualquer modo, como bem assinala Pellegrino, a bibliografia actual sobre este tema denota algum regresso ao pessimismo dos anos 60 e 70, quando se enfatizavam as leituras negativas do fenómeno. Depois de uma fase mais recente, onde se tentaram destacar os múltiplos ganhos envolvidos, têm sido de novo destacadas as consequências negativas da perda dos recursos humanos qualificados de um país. Pensamos que tal perspectiva não exclui nem a necessidade de uma análise contextual nem a possibilidade de políticas inteligentes que consigam maximizar os ganhos e minimizar os danos das migrações.

Uma última questão geral pode ser colocada - a das causas da "fuga de cérebros", tema que Pellegrino não aborda. Sabe-se, a partir da bibliografia disponível, que as causas podem ser muito complexas e que apenas uma análise pormenorizada as permite determinar. No plano geral, as saídas de agentes muito qualificados podem ficar a dever-se a razões económicas (problemas salariais ou de emprego), organizacionais (progressão na carreira, quando se trata de movimentos intra-organizacionais), sociais ou políticas (para maior desenvolvimento, cf. Peixoto, 1999). No contexto latino-americano, a importância das razões políticas da emigração qualificada é conhecida, mas não deve fazer esquecer motivos económicos básicos. A realidade específica das economias de pequena dimensão tem sido também abordada. Em muitos casos, os níveis de formação obtidos, tanto no país como no estrangeiro, são superiores às capacidades de absorção do mercado de trabalho, pelo que a emigração (ou a continuação no estrangeiro após os estudos) é uma saída quase natural. Esta é a situação de vários países latino-americanos, em particular no contexto das Caraíbas.

O contexto ibero-americano

A segunda secção do texto de Pellegrino é dedicada ao exame da situação actual das migrações qualificadas na América Latina. São revistos alguns dados, provenientes da OCDE e de estatísticas censitárias dos EUA, acerca dos principais países de destino da emigração qualificada latino-americana, bem como dados relativos aos diversos países de origem. Como principal base operacional da informação é adoptado o critério da posse de estudos de nível terciário (ou superior) entre os migrantes. São, assim, referidos o elevado aumento da emigração qualificada latino-americana a partir dos anos 90; a elevada selectividade da emigração, com várias comunidades no exterior a apresentarem uma elevada proporção de detentores de formação superior; a grande importância dos EUA como destino (tanto das migrações qualificadas como não qualificadas); e as fortes taxas de "fuga de cérebros", sobretudo da América Central e Caraíbas, entre outros pontos. São ainda adiantadas algumas observações sobre a escassez de informação aprofundada e sobre a necessidade de analisar tipologias de migrantes.

Alguns estudos recentes, provenientes da OCDE e do Banco Mundial, vieram enriquecer o panorama da informação sobre as migrações qualificadas na actualidade (Dumont e Lemaître, 2005; Docquier e Marfouk, 2006; Özden, 2006). Estes estudos são apenas utilizados parcialmente por Pellegrino, pelo que o seu exame poderá oferecer alguns dados complementares aos revelados pela autora. Iremos utilizar alguma dessa informação para aprofundar a situação dos países latino-americanos e para ilustrar a posição actual de Portugal e Espanha.

Os primeiros dados que se poderão adicionar aos apresentados por Pellegrino referem-se às taxas de emigração qualificada a partir dos vários países da América Latina. Esta informação é apenas avançada pela autora a propósito das elevadas perdas da América Central e Caraíbas, mas a situação dos restantes países pode ser explicitada. Estas taxas medem a proporção dos indivíduos emigrados com formação superior em relação a todos os nacionais do país com essa formação, quer tenham permanecido ou não no país. Tomando os contextos regionais agregados, notamos que a taxa de emigração qualificada é muito elevada nas Caraíbas (42,8%), significativa na América Central (16,9%) e baixa na América do Sul (5,1%) (Docquier e Marfouk, 2006: 170-171). Observando os países individualmente, deparamo-nos com taxas de emigração qualificada superiores a 75% em pequenos países e ilhas (Guiana, Granada, Jamaica, Haiti, etc.) e, em contrapartida, taxas inferiores a 3,5% em grandes países como a Venezuela (3,4%), Argentina (2,5%) e Brasil (2,2%) (id., ibid.: 175-177).

Os números sobre a proporção de emigrantes qualificados em países de destino podem ser, assim, enganadores. Mesmo que a proporção de qualificados seja elevada em nacionalidades como a venezuelana e a argentina -situação verificada nos dados da OCDE e EUA-, tal pode querer apenas significar uma elevada selectividade da emigração e não necessariamente uma intensa "fuga de cérebros". Tal como é sugerido por Docquier e Marfouk (2006) e Özden (2006), os países da América Central e Caraíbas apresentam menor selectividade, pelo que os muitos emigrantes

qualificados se dissolvem em ainda mais emigrantes pouco qualificados; a proporção de qualificados no destino é reduzida, apesar de a taxa de "fuga de cérebros" ser muito forte. No caso de alguns países da América do Sul, é uma faixa mais restrita da população que emigra - em parte devido aos constrangimentos da distância; isto explica a elevada proporção de qualificados no destino, apesar de a "fuga de cérebros" ser baixa (a grande maioria dos qualificados permanece na origem). Uma análise das causas e impactos da emigração qualificada deve levar em conta esta realidade.

Uma informação complementar à apresentada por Pellegrino diz respeito ao nível de "desperdício de cérebros" (brain waste) a partir da América Latina. O texto de Özden (2006) aborda este tema, com base em dados referentes apenas aos EUA. Segundo o autor, a maioria dos emigrantes qualificados com esta proveniência, nomeadamente os que terminaram os seus estudos no país de origem, não encontra um trabalho compatível com as suas competências. Entre os emigrantes latino-americanos que chegaram aos EUA nos anos 1990 e que tinham formação superior obtida no seu país, apenas 36% desempenhavam trabalhos qualificados e 26% semi-qualificados; os restantes, quase 40%, ocupavam trabalhos não qualificados. A situação variava de país para país. Genericamente, o nível de "desperdício" era maior na América Central do que na América do Sul; mas, mesmo em países como a Argentina e o Brasil a proporção de migrantes que ocupavam os lugares mais qualificados rondava apenas a metade.

A transição de uma situação de "fuga de cérebros", com incorporação em trabalhos compatíveis com a formação, para uma de "desperdício de cérebros", é bem conhecida em alguns países de destino europeus. Estudos realizados sobre a imigração brasileira em Portugal, por exemplo, demonstram que a integração laboral dos imigrantes mais qualificados se deteriorou nos anos 1990. Até ao início desta década, a maioria dos brasileiros com formação superior inseriu-se em trabalhos compatíveis com a sua qualificação, mesmo quando tiveram de defrontar alguns obstáculos resultantes do reconhecimento de equivalências, como sucedeu com os médicos-dentistas. Os sectores de inserção foram, então, a saúde, o marketing/publicidade e a informática, entre outros. As mais recentes vagas de imigrantes qualificados, porém, sujeitam-se maioritariamente ao emprego em trabalhos pouco ou não qualificados, sobretudo no comércio, restauração e turismo (cf. Padilla, 2005; Peixoto e Figueiredo, no prelo).

Quanto a Espanha e Portugal, o panorama actual das migrações qualificadas revela um "ganho de cérebros" líquido, mais acentuado no primeiro do que no segundo caso (cf. Dumont e Lemaître, 2005). Em Espanha, o "stock" de imigrantes com formação superior é de cerca de 404 mil indivíduos, enquanto o número de "expatriados" com a mesma formação é de perto de 138 mil. O nível de atracção líquida na Espanha é, segundo os dados da OCDE, o terceiro da Europa, depois da França e da Alemanha. Quanto a Portugal, revela um "stock" de cerca de 113 mil, contra uma saída de perto de 83 mil. A sua posição no ranking europeu de atracção líquida é intermédia.

Deve notar-se, observando a generalidade dos países receptores na OCDE, que os padrões de mobilidade são complexos

(cf. id., ibid.). Antes de mais, deparamo-nos com muitas migrações qualificadas cruzadas, isto é, sobreposição de emigração com imigração qualificada. Em lugar de existir um fluxo unilateral de entrada, verificamos a ocorrência frequente de movimentos nas duas direcções. Observando o saldo das migrações, verificamos ainda que existem elevados ganhos líquidos nos novos países de imigração (EUA, Canadá, Austrália) e, em contrapartida, um escasso ganho líquido na União Europeia (UE). Os valores de "ganho de cérebros" líquidos, certamente importantes, devem ser olhados, porém, com precaução. Países europeus como a Finlândia ou a Irlanda, que têm sido apontados como muito dinâmicos na actual economia do conhecimento, surgem na base de dados da OCDE como "perdedores" líquidos de cérebros. Mais do que simples valores absolutos, é necessário, assim, conhecer o enquadramento e as características das migrações qualificadas para se compreender o seu impacto.

Conclusões e recomendações

Como sugere Pellegrino, as migrações internacionais qualificadas serão, certamente, um tema relevante no futuro. Não apenas a intensidade das movimentações globais deverá manter-se ou aumentar, como a centralidade dos processos de produção e aplicação do conhecimento levará a uma maior importância das deslocamentos dos agentes qualificados. O facto de muitas das actuais políticas de imigração, nos países desenvolvidos, se desenharem em torno de uma atracção selectiva dos migrantes, em função das qualificações, evidencia essa situação. Tende a existir, hoje, um mercado e uma competição mundial pelos recursos humanos altamente qualificados. O objectivo dos países deverá ser captar, reter ou, no caso de perda, pelo menos potenciar as vantagens das deslocamentos dos migrantes qualificados.

Uma tarefa decisiva, neste domínio, é a produção de informação rigorosa. Como escreve a autora, muito há ainda para saber acerca destes movimentos migratórios. Uma das questões cruciais é a da duração (planeada ou real) das migrações, isto é, a proporção de movimentos permanentes e temporários. Pode suceder, como refere Pellegrino, que as migrações mais duradouras exerçam menos impactos sobre os países de origem, e que os migrantes temporários mantenham um contacto mais intenso. Pode também suceder, em alternativa, que as diásporas mais antigas possam, se motivadas e dispostas dos recursos adequados, manter vínculos estreitos com os países de origem (ou, no limite, origem das suas famílias). Em geral, muito pouco se sabe acerca das características e estratégias dos emigrantes qualificados latino-americanos, nos EUA e na Europa. Estudos e investigação aprofundada, sobre as motivações dos migrantes e a sua inserção sócio-económica, são indispensáveis para desenhar políticas eficazes.

Como finalmente refere Pellegrino, uma mudança de paradigma implica o desenho de novas políticas. O facto de nas últimas décadas se ter admitido, por um lado, que a "fuga dos cérebros" não pode ser evitada, mas que, por outro, se desenvolve uma mobilidade mais intensa e multidireccional - a "circulação de cérebros" -, obriga os decisores a reconsiderarem as suas políticas. Mais do que a preocupação em reter ou atrair, de modo definitivo, os

agentes qualificados, importa saber potenciar o uso das suas competências, mesmo que à distância, aproveitando para o efeito os vínculos de identidade nacional que os migrantes transportam consigo.

Bibliografia

Chellaraj, Gnanaraj et al. (2006), "Skilled immigrants, higher education, and U.S. Innovation", in C. Özden e M. Schiff (eds.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Washington DC, World Bank e Palgrave Macmillan, pp. 245-260.

Docquier, Frederic e Abdeslam Marfouk (2006), "International Migration by Education Attainment, 1990-2000," in C. Özden e M. Schiff (eds.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Washington DC, World Bank e Palgrave Macmillan, pp. 151-199.

Dumont, Jean-Christophe e Georges Lemaître (2005), *Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: A New Perspective*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N.º 25, Paris, OCDE.

Figueiredo, Joana (2005), *Fluxos Migratórios e Cooperação para o Desenvolvimento - Realidades Compatíveis no Contexto Europeu?*, Lisboa, ACIME.

International Organization for Migration (IOM) (2002), *The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options*, IOM Migration Research Series no.8, IOM, Genebra.

Özden, Çaglar (2006), "Brain Drain in Latin America", comunicação apresentada ao Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean, Population Division, United Nations, Mexico City, 30 Novembro - 2 Dezembro 2005.

Özden, Çaglar e Maurice Schiff (eds.) (2006), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Washington DC, World Bank e Palgrave Macmillan.

Padilla, Beatriz (2005), "Redes sociales de los brasileiros recién llegados a Portugal: solidaridad étnica o empatía étnica?", *SOCIUS Working Papers*, ISEG/UTL, N.º 2/2005.

Peixoto, João (1999), *A Mobilidade Internacional dos Quadros - Migrações Internacionais, Quadros e Empresas Transnacionais em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.

Peixoto, João e Alexandra Figueiredo (no prelo), "Imigrantes brasileiros e mercado de trabalho em Portugal", a publicar em Jorge M. Malheiros (org.), *Brasileiros em Portugal* (título provisório), Lisboa, ACIME/Observatório da Imigração.

AMÉRICA LATINA COMO FUENTE DE TALENTOS DE NIVEL MUNDIAL: ¿SE ESTÁ REZAGANDO LA REGIÓN?

Andrés Solimano

Asesor Regional

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Comentarista



1. Introducción

La globalización está intensificando el movimiento de recursos humanos calificados (o talentos) a través del mundo. Los talentos se trasladan entre países o ciudades respondiendo a las nuevas oportunidades, incentivos y recursos. Su demanda guarda relación con la tecnología, la movilidad del capital y las necesidades de conocimientos de las empresas. Por su parte, las políticas migratorias influyen en el libre juego entre la oferta y la demanda de talentos en la economía mundial. ¿Cómo afecta América Latina este emergente mercado global de talentos? ¿Cuáles son las posibles consecuencias de la creciente movilidad de los talentos para el desarrollo económico de la región? ¿Qué papel desempeñan las políticas públicas en este campo? Todas estas son interrogantes importantes que es preciso abordar. La evidencia empírica en este trabajo indica que en la llamada economía del conocimiento América Latina, como región, NO es un proveedor importante de recursos humanos calificados a escala internacional. Actualmente, el grueso de la oferta de recursos humanos capacitados relacionados con la economía del conocimiento aportados por ingenieros, matemáticos y programadores y empresarios de nuevas tecnologías de información de los países en desarrollo provienen principalmente de Asia, en especial de la India, Taiwán, China, Singapur, Corea. También vienen de ex países socialistas tales como Polonia, Rusia, la República Checa u otros que en el pasado realizaron cuantiosas inversiones en la formación de ingenieros, matemáticos y científicos cuyos conocimientos resultan ahora de gran utilidad para el sector generador de las tecnologías de la información.

El reducido papel de América Latina como fuente de talentos para la economía del conocimiento puede reflejar tanto un problema de oferta, esto es, la falta de personal calificado en este campo o, a la inversa, un problema de demanda: más empresas internacionales prefieran instalarse, principalmente, en Asia o en Europa oriental para estar más cerca de la oferta local de talento. También estas empresas, localizadas en países desarrollados, demandan talentos provenientes de estos países. Naturalmente, las características de la oferta de recursos humanos pueden afectar las preferencias de la demanda. Además, consideraciones de costo también son importantes: puede ser que en América Latina los servicios de recursos humanos de niveles de conocimiento comparables cuesten más caro que en China, Rusia, India y otros países. Por cierto, estas tendencias deben investigarse empíricamente.

En otros campos, tales como el sector de la salud (médicos y enfermeras), hay países del Caribe que son exportadores netos de profesionales a los Estados Unidos y países europeos. En algunos de estos países el éxodo de estos profesionales constituye una elevada proporción de la disponibilidad interna de ellos (véase Docquier y Marfouk, 2005), con negativas consecuencias para los servicios de salud del país. En términos generales la importancia de América Latina como proveedora de científicos, administradores, profesionales titulados y técnicos de distinto tipo varía según el país de origen en América Latina y el Caribe y el país de destino de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (véase Pellegrino, 2006).

El presente trabajo ofrece un análisis conceptual de la movilidad de talentos a nivel mundial y también de su importancia para el desarrollo de América Latina, proporciona una tipología de la movilidad de talentos de acuerdo con sus causas y con su impacto en el desarrollo económico de los países de origen y destino de los migrantes calificados, examina la información que se dispone al respecto y ofrece algunas sugerencias de política pública que equilibre los efectos de la circulación de talentos entre países de origen y de destino de los talentos.

2. Movilidad de talentos: fuga de cerebros, atracción de profesionales y la circulación internacional de recursos humanos calificados ⁽⁴¹⁾

El desarrollo económico se relaciona con la movilización de recursos valiosos para lograr el crecimiento y mejorar las condiciones de vida de la población. Además de los recursos clásicos de mano de obra, capital y tierra, se reconoce cada vez más la importancia que revisten para el crecimiento económico factores "intangibles" tales como la tecnología, las ideas, la inventiva y la innovación. Tras estos elementos "intangibles" hay "talentos humanos", esto es, la capacidad interior de las personas de desarrollar ideas y productos, algunos de ellos de elevado valor económico. El "factor humano" (para parafrasear el título de la conocida novela de Graham Greene) es fundamental para el éxito o fracaso de muchas actividades. La literatura sobre el proceso de globalización se ha centrado, principalmente, en la movilidad internacional de bienes, capital, trabajadores no especializados y tecnología pero ha prestado relativamente menos atención al movimiento internacional de

⁽⁴¹⁾Tanto esta como la siguiente sección se basan en Solimano (2007, en prensa).



Mesa de Trabajo 1. *Migración Calificada*

personas altamente calificadas, lo que llamamos "talentos". Es curioso, ya que en definitiva el comercio y las inversiones internacionales son realizadas por personas (a menudo talentosas) a quienes les interesa explorar las nuevas posibilidades que ofrece la era de la globalización.

Tras permanecer como un "tema dormido" por algunos decenios, actualmente está resurgiendo el tema de la "fuga de cerebros" y de la circulación internacional de recursos humanos calificados - nombres más coloquiales con que se conoce la movilidad internacional de talentos. En los años sesenta y setenta se produjo una interesante controversia entre dos escuelas de pensamiento: los economistas "nacionalistas" (representados por Don Patinkin de la Hebrew University de la Jerusalén) y los "internacionalistas" (representados por Harry Johnson, economista canadiense de la Universidad de Chicago) que influyó en la opinión de las autoridades de la época encargadas de formular las políticas públicas en el área de la migración internacional. Dicha controversia se analiza en Solimano (2003) y Pellegrino (2006). Los internacionalistas hacían hincapié en que la movilidad de los talentos obedecía a que en el extranjero se ofrecían mejores oportunidades económicas y profesionales que en el país de origen y en que esta movilidad beneficiaba claramente a quienes se trasladaban y también a la economía mundial, puesto que los recursos se trasladaban de lugares de menor productividad a lugares de mayor productividad, con lo cual aumentaban el ingreso mundial y el bienestar global.

En cambio, la escuela nacionalista ponía en duda el sentido práctico del concepto de "bienestar mundial" y ponía de relieve que las ventajas de la movilidad se distribuían en forma asimétrica entre los países de salida y los de acogida de talentos. En esa época, el tema estaba fuertemente influenciado por la idea de la "fuga de cerebros", esto es, por el sentido unidireccional en que los recursos humanos se trasladaban desde los países pobres a los países ricos (o de la periferia al centro de la economía mundial). A menudo se consideraba que este movimiento de talentos tenía consecuencias negativas para los países de origen, que invertían en la formación de recursos humanos calificados que en definitiva los abandonaban. Este criterio ha ido evolucionando al punto que a comienzos del siglo veintiuno preferimos más bien hablar de "circulación internacional de profesionales" como un movimiento bi o multidireccional de personas capacitadas, tales como estudiantes, profesionales, expertos en tecnologías de la información, empresarios, trabajadores culturales y otros en la economía mundial para responder a las nuevas oportunidades que les ofrece la globalización en distintas ciudades y países del mundo. Esta tendencia se ha fortalecido debido a que actualmente hay mayor información sobre las oportunidades económicas y los estilos de vida de los distintos países del mundo y a que han disminuido los costos de transporte y de las telecomunicaciones. Ahora se trata de ciudadanos chinos e indios que tras titularse en los Estados Unidos se convierten en empresarios exitosos (por ejemplo, en Silicon Valley) y que dados sus contactos y al acceso a tecnología

y a capital en ambos mercados y sociedades, están en condiciones particularmente favorables para servir de puente entre los mercados asiático y estadounidense. En las décadas de 1990 y comienzos de los años 2000 estas personas emprendieron nuevas actividades productivas, abriendo empresas, en sus países de origen trasladando tecnologías y conocimiento de los mercados. En América Latina, empresarios chilenos, mexicanos y bolivianos están penetrando con éxito en empresas de biotecnología y telefonía celular en América del Norte, por mucho que en sus países de origen aún no se perciben los beneficios de esta inversión de retorno. El fenómeno no se limita al sector comercial sino que se da también en el sector cultural: nombres internacionalmente famosos de las letras y la pintura, tales como Isabel Allende, Mario Vargas Llosa, Fernando Botero y otros cosechan éxitos en Europa. Sin embargo, no toda la movilidad de talentos es tan atractiva como parecen indicar estos ejemplos. Un caso particularmente complejo es la emigración masiva y sostenida de médicos, enfermeras y otros trabajadores de la salud desde países pobres del Caribe, la África subsahariana al Reino Unido, Estados Unidos, Canadá o Australia. El aspecto negativo de esta movilidad de profesionales es el debilitamiento del sector de servicios de salud de los países de salida. Esto es especialmente grave en el caso de países de África en que hay epidemias de SIDA, paludismo y otras enfermedades que frenan el potencial de desarrollo y provocan pérdida de vidas humanas. La situación plantea conflictos entre los incentivos del mercado y las consecuencias sociales del éxodo de talentos a los que nos referiremos más adelante.

3. La demanda mundial de talentos: tipos y causas

En el proyecto conjunto del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER) con la CEPAL sobre movilidad internacional de talentos distinguimos tres principales tipos de movilidad de talentos según sus causas y consecuencias para el desarrollo, a saber:

- i. la movilidad del "talento productivo": empresarios, técnicos, innovadores en materia de tecnología y creadores de negocios;
- ii. la movilidad de talentos científicos y académicos y de estudiantes internacionales; y
- iii. la movilidad de profesionales de la salud y de trabajadores relacionados con la cultura.

La demanda de "talento productivo" se relaciona con las decisiones de localización de las empresas internacionales que buscan ubicaciones de bajo costo en que haya una oferta adecuada de ingenieros, matemáticos y otros expertos en tecnología. La contratación externa y la demanda de talentos están estrechamente relacionadas. Hoy en día, ciudades o regiones tales como Dublín, Bangalore, Silicon Valley, Moscú, Taipei y Auckland son centros de creciente importancia para la economía basada en el conocimiento que requiere recursos humanos calificados. En América Latina, Ciudad Juárez, Querétaro y Sao Paulo también atraen empresas y talentos relacionados con la tecnología y la economía del conocimiento.

La literatura relativa a los factores que determinan la movilidad

de talentos pone de relieve la importancia de las diferencias en materia de salarios y posibilidades de obtener ingresos entre los distintos países y regiones como motivo para que las personas se trasladen de un país o región a otro. En general, a las personas no les son indiferentes las grandes diferencias en cuanto a la capacidad de generar ingresos que ofrecen otros países, ciudades, sectores de actividad económica respecto a su país de origen. Esto se aplica de manera especial tanto a los empresarios, segmento de la población movido por fines de lucro, como a las profesiones liberales y otras. Aunque a los técnicos también les importan estos aspectos, también les atrae la cercanía de los sitios de vanguardia tecnológica. En todo caso, nuestro proyecto WIDER-CEPAL revela que las diferencias de ingreso no siempre son la principal razón que lleva a todos los tipos de talentos a expatriarse. Puede ser que a un científico, además de una remuneración que le permita un determinado nivel de vida, también le interese sobremanera la calidad de los centros de investigación y de las universidades de su país y del extranjero, las instalaciones y presupuestos de investigación y la calidad de la interacción con sus pares. Todos estos factores influyen de manera fundamental en el medio de investigación y, en consecuencia, en su productividad científica y, finalmente, en su trayectoria profesional. En definitiva, no sólo las diferenciales de remuneraciones cuentan en las decisiones de movilidad internacional del talento.

Otro caso es el de los ingenieros e innovadores radicados en economías tecnológicamente avanzadas para quienes puede ser motivo de gran satisfacción personal contribuir al desarrollo tecnológico de su país y, de paso, internalizar la recompensa monetaria que acompaña su traslado. En el ámbito político, los líderes nacionales de la diáspora se sienten movidos a participar en la creación de la nación en sus países de origen por diversas razones personales y políticas. Al respecto, el caso de la ex Primera Ministra de Israel, Golda Meir, resulta muy revelador. Como se señala en uno de los capítulos de Solimano (2007), cuando la entrevistaron, en su tiempo, sobre las razones que había tenido para cambiar de país, dijo que no podía perderse lo que estaba sucediendo en el recién creado Estado de Israel, aunque ello le significara dejar tras sí las comodidades y la seguridad de su hogar para participar en un tumultuoso proceso de creación de una nación. El caso contrario en cuanto a motivos para emigrar es el de los profesionales de la salud que abandonan sus países de origen en momentos de grave escasez de personal médico o de franca crisis sanitaria en su patria. Este éxodo de profesionales de la salud desde los países pobres revela que los intereses particulares de los profesionales que emigran pueden entrar en conflicto con las necesidades de servicios de salud en los países de salida. Estos ejemplos indican la complejidad del tema que analizamos.

Las políticas y sistemas económicos afectan la estructura de salarios de la fuerza de trabajo y las remuneraciones del capital humano y físico y, en consecuencia, repercuten en los incentivos que tiene el talento para permanecer en su país de origen o para emigrar. Naturalmente, a la hora de resolverse a emigrar, el sistema migratorio influye en la disposición a hacerlo. Los países desarrollados en que hay escasez de profesionales capacitados en los sectores de tecnologías de la información y de la salud han introducido sistemas expeditos y amplios para el otorgamiento de visas

con el fin de atraer a esta clase de profesionales en el extranjero. A menudo esto contrasta con las prácticas migratorias restrictivas que se aplican a los trabajadores extranjeros no especializados y emigrantes pobres en los países desarrollados. Por su parte, en algunas regiones y países las limitaciones para iniciar negocios y los trámites burocráticos desalientan la afluencia de empresarios e innovadores en materia de tecnología extranjeros. La inestabilidad macroeconómica y política suele obstaculizar el regreso de estas personas a sus países de origen. La inestabilidad y la burocracia castigan la inversión extranjera directa y también el regreso de ciudadanos talentosos que se han radicado en el extranjero. Como consecuencia de ello, es probable que en el país de origen haya menos capital físico y humano disponible del que existiría con una mejor estructura de incentivos. Finalmente, la actitud de la opinión pública y los gobiernos hacia el talento expatriado es importante. El que no se reconozca el aporte económico y social que pueden hacer los talentos residentes en el exterior al desarrollo nacional también puede desalentar tanto la retención como la repatriación de talento.

4. La realidad de América Latina y conclusiones generales sobre la movilidad de talentos

Los datos empíricos sobre la movilidad de personas con educación terciaria (universitaria de pre y post-grado) que migran de América Latina a países de la OCDE que ofrece Pellegrino, 2006 y sobre las visas H-1B otorgadas y las tasas de emigración de personas instruidas de América Latina y el Caribe presentados en este trabajo indican que:

- a. La proporción de emigrantes latinoamericanos con educación terciaria depende del país de destino en la OCDE. Esta proporción es mayor en Australia, Francia, el Reino Unido y otros países europeos (en España, la proporción de emigrantes con educación terciaria es inferior a la de otros países europeos) que en los Estados Unidos de América.
- b. Hay importantes diferencias en la proporción de emigrantes con educación terciaria según el país de origen en América Latina. En la República Bolivariana de Venezuela, Argentina, Panamá y Chile la relación es de 30 a 40% de emigrantes con educación terciaria (no necesariamente titulados) mientras que en México, El Salvador, Guatemala y Honduras, dicha proporción es muy inferior (de 5 a 10%).
- c. En promedio, la proporción de emigrantes de América Latina y el Caribe que cuentan con el grado de Bachiller es inferior (próxima al 10%) que la correspondiente al total de emigrantes (cerca de 25%) en los países de la OCDE.
- d. La proporción de personas provenientes de países sudamericanos que obtienen visas H-1B (otorgadas a profesionales y expertos) en los Estados Unidos es de alrededor de 6%, comparado con casi 65% de los asiáticos. Por su parte, el número de visas H-1B concedidas a expertos relacionados con el sector de informática y computación es muy reducido, de solo 2%. En cambio, la proporción se aproxima al 83% cuando se trata de expertos provenientes de Asia (cuadro 3).

e. Las tasas de emigración (proporción de emigrantes instruidos respecto de la fuerza de trabajo instruida en el país de origen) son muy elevadas en el caso de los países del Caribe y también de la República Bolivariana de Venezuela y Panamá (cuadro 2).

En términos más generales, las principales conclusiones del proyecto WIDER-CEPAL ponen de manifiesto algunas características de la movilidad internacional de talentos (Solimano, 2007):

- La mayor apertura de los regímenes de comercio e inversiones se ha traducido en un incremento de la movilidad de los recursos humanos calificados a través de los países, en comparación con el pasado en que se aplicaban estrategias de desarrollo más orientadas al desarrollo hacia adentro. La movilidad del capital humano guarda relación con la escasez relativa de talento entre países.
- Los recursos humanos calificados (personas con educación universitaria) se *concentran* marcadamente en un número reducido de países de altos ingresos per cápita, en especial los Estados Unidos, seguido del Reino Unido, Australia, Canadá y otros países de la OCDE. La OCDE es la principal región de destino de recursos calificados procedentes de países en desarrollo, tales como expertos en tecnologías de la información, profesionales de la salud, científicos, estudiantes y otros.
- Ha surgido un fenómeno interesante que es la *movilidad (inversa) norte-sur de 'empresarios de tecnología'* en que empresarios expatriados exitosos provenientes de países desarrollados (un ejemplo es el de empresarios extranjeros en Silicon Valley, pero hay otros) que amplían sus actividades a sus países de origen aportando capital, tecnología y conocimiento de los mercados. América Latina todavía no es un destino importante de inversiones internacionales relacionadas con la economía del conocimiento.
- En forma creciente, organizaciones informales tales como redes de búsqueda, organizaciones de migrantes, *diásporas de profesionales y científicos* se están convirtiendo en un mecanismo valioso para transmitir información sobre posibles oportunidades disponibles en los países de origen. Los gobiernos de los países de salida han comenzado a establecer un diálogo con las comunidades expatriadas (diásporas) a fin de movilizarlas para que contribuyan al desarrollo económico de su país.
- La exportación de *profesionales de la salud* tales como médicos y enfermeras provenientes de países de ingreso bajo y medio como países del Caribe, Filipinas y economías de África subsahariana hacia países de la OCDE a menudo contribuyen a *debilitar* la base de recursos humanos del sector de servicios de salud de los países de origen.
- Dentro de la OCDE, los Estados Unidos y Canadá reciben más *estudiantes, científicos y profesionales* del extranjero que Europa. Sin embargo, hay una amplia variación en la tasa de regreso a sus países de los que han obtenido su Doctorado en

los Estados Unidos (dicha proporción es elevada en países como Indonesia, Corea, Brasil y Chile y baja en el caso de los Doctorados chinos e indios, que después de titularse por lo general se quedan a trabajar en la academia o en el sector privado en Estados Unidos, ver Solimano, 2003).

- La movilidad internacional de talentos del *sector cultural* es bastante acentuada. Se trata de un grupo heterogéneo que comprende desde artistas consagrados, muy bien pagados hasta artesanos y otros trabajadores cuyos oficios son peor remunerados que los anteriores.

5. Consideraciones de política y consecuencias para América Latina

El incremento de la movilidad internacional de talentos plantea varios desafíos de política pública que es necesario examinar:

- Aunque la "fuga de cerebros" tiene consecuencias adversas para el desarrollo económico de los países de salida, la circulación internacional de profesionales capacitados puede generar efectos positivos tanto para los países de salida como para los países receptores de talentos. Las políticas públicas deberían estimular situaciones en que los países en desarrollo también puedan beneficiarse de circulación de cerebros. Actualmente, como los recursos humanos más capacitados del mundo se concentran en los países desarrollados, esta movilidad todavía tiende a favorecer principalmente a los países receptores del talento.

- Para maximizar el impacto económico y de desarrollo del talento, éste debe acompañarse de tecnología, capital, contactos y vínculos con el mercado. Las políticas orientadas al retorno de los talentos también deberían asegurar la circulación de capital y tecnologías. Además, las instituciones nacionales deben estimular la disponibilidad de infraestructura física e institucional, acompañando la afluencia de capital, tecnología y talento.

- El regreso a sus países de los empresarios y técnicos expatriados puede contribuir de manera importante a la transferencia de tecnología y a la creación de negocios en los países de origen. Aparentemente, el movimiento norte-sur de regreso a América Latina de empresarios expatriados aún sigue siendo bajo.

- La movilidad internacional de profesionales de la salud desde países pobres a países ricos exige una política de cooperación que contribuya a equilibrar las necesidades del sector salud en los países de salida, los requerimientos de médicos y enfermeras de las naciones receptoras y los intereses de los profesionales de la salud. Para enfrentar este fenómeno puede recurrirse a estándares éticos de contratación (prácticas en este sentido se han adoptado en el Reino Unido) y políticas de compensación a los países afectados.

- La movilidad de científicos, investigadores y estudiantes hacia las economías avanzadas puede ser un mecanismo importante para adquirir conocimientos nuevos, establecer contactos y aplicar las mejores prácticas en materia de ciencia

y tecnología. El desafío es cómo fomentar la circulación internacional de talentos científicos y difundir los conocimientos nuevos adquiridos en los países desarrollados hacia los países en desarrollo.

La política pública debe promover el regreso de "empresarios de tecnología" que traen consigo capital, contactos, tecnología y conocimiento de los mercados, contribuyendo a desarrollar la "economía del conocimiento" en América Latina. Para atraer talentos científicos y estudiantes destacados, los países de origen deberían modificar la estructura de salarios de las universidades, fortalecer sus centros de investigación y estimular las posibilidades de hacer carrera académica en los países de origen. La creación de "centros de excelencia" para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en los países de origen es una valiosa iniciativa que contribuye a concentrar los talentos escasos, creando sinergias y aumentando la motivación entre pares. A su vez, estos centros pueden ser un factor importante para retener a los científicos en su país de origen o alentarlos a regresar. La experiencia de América Latina ofrece algunos ejemplos exitosos en que científicos destacados se han visto atraídos a volver a su país y permanecer en ellos después de la creación de este tipo de centros. En Chile, el Centro de Investigaciones Científicas localizado en la ciudad austral de Valdivia es un interesante caso al respecto. Este Centro cuenta con científicos de nivel mundial que realizan investigaciones de alta calidad académica y que además colaboran con instituciones públicas dedicadas al desarrollo nacional en varios campos. Otras experiencias son posibles también si existe decisión política y recursos.

Bibliografía

Barrere, R., L. Luchilo y J. Raffo (2004), "Highly Skilled Labour and International Mobility in South America", *STI Working Paper*, N° 2004/10, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), diciembre.

Docquier, F. y A. Marfouk (2006) "International Migration by Educational Attainment, 1990-2000", *International Migration, Remittances and Brain Drain*, C. Ozden y M. Schiff (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial, Palgrave Mc Millan.

Pellegrino, A. (2006), "La migración calificada en América Latina", Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones, Madrid, 18 y 19 de julio, inédito.

Solimano, A. (ed.) (2007), *The International Mobility of Talent: Causes and Development Impact*, en prensa.

--- (2003) "The International Circulation of Human Capital and Talent: Implication for Developing Countries" Serie Macroeconomía del Desarrollo CEPAL y Ch.9 en *ABCDE Annual Conference in Developing Economics, Oslo Norway, The World Bank*.

Región	Participación en disponibilidades de la OCDE (%)		Tasa de emigración (%)		Participación de trabajadores calificados (%)	
	Total	Calificados	Total	Calificados	Entre residentes	Entre emigrantes
Américas	26.3	22.6	3.3	3.3	29.6	29.7
Norteamérica	2.8	4.6	0.8	0.9	51.3	57.9
Caribe	5.1	5.7	15.3	42.8	9.3	38.6
Centroamérica	13.7	6.6	11.9	16.9	11.1	16.6
Sudamérica	4.7	5.6	1.6	5.1	12.3	41.2

Cuadro 1. Migraciones de personal calificado desde las Américas a países de la OCDE (2000)

Fuente: F. Docquier y A. Marfouk, "International Migration by Educational Attainment, 1990-2000", International Migration, Remittances and Brain Drain, C. Ozden y M. Schiff (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial, Palgrave Mc Millan, 2006.

Países	Tasa de emigración
Guyana	89.0
Granada	85.1
Jamaica	85.1
San Vicente y las Granadinas	84.5
Haití	83.6
Trinidad y Tabago	79.3
St. Kitts y Nevis	78.5
Santa Lucía	71.1
Antigua y Barbuda	66.8
Belice	65.5
Dominica	64.2
Barbados	63.5
Venezuela	60.1
Panamá	57.7
Suriname	47.9

Cuadro 2. América Latina y el Caribe: proporción de trabajadores instruidos que emigraron a países de la OCDE en 2000

Fuente: F. Docquier y A. Marfouk, "International Migration by Educational Attainment, 1990-2000", International Migration, Remittances and Brain Drain, C. Ozden y M. Schiff (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial, Palgrave Mc Millan, 2006.

Región de origen	Visas H-1B concedidas		Total visas concedidas y visas relacionadas con el campo de la computación		
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje del total Visas H-1B	Porcentaje sector relacionado con la computación
Sudamérica	12 732	6.4	1 500	11.8	2.0
Asia	127 625	64.6	62 121	48.7	82.7
África	5 994	3.0	1 308	21.8	1.7
Europa	30 840	15.6	5 901	19.1	7.9
Otras	20 346	10.3	4 284	21.1	5.7
Total países	197 537	100.0	75 114		100.0

Cuadro 3. Visas H-1B concedidas por los Estados Unidos, por región de origen, total y visas relacionadas con el campo de la informática (ejercicio financiero 2002)

Fuente: R. Barrere, L. Luchilo y J. Raffo, "Highly skilled labour and international mobility in South America", STI Working Paper, N° 2004/10, Paris, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), diciembre de 2004.

II. SEGUNDA PARTE

MESA DE TRABAJO 1:

MIGRACIÓN Y DESARROLLO

EXPERIENCIAS DE CODESARROLLO

DESDE LA EMIGRACIÓN HACIA EL DESARROLLO: NUEVAS BASES DEL CODESARROLLO

José Antonio Alonso

Catedrático de Economía Aplicada

Director

Instituto Complutense de
Estudios Internacionales (ICEI)

Ponente



El término codesarrollo es de origen relativamente reciente, pero el fenómeno al que remite tiene antecedentes muy atrás en la historia. En las regiones que han padecido fuertes presiones migratorias no es difícil identificar exponentes de la directa implicación de los colectivos de emigrantes en el desarrollo de sus comunidades de origen. Procedente de una tierra de emigrantes, puedo dar testimonio de ello. Son muchas las villas gallegas que erigieron escuelas, hospitales, ateneos o simples monumentos con el dinero voluntariamente remitido por las comunidades de emigrantes. Unos recursos que sirvieron, también, para ampliar el patrimonio rural de la familia, para respaldar el viaje de algún pariente, para sufragar los gastos educativos de hijos o sobrinos o para crear nuevos negocios sobre los que asentar el retorno. Carentes del rótulo que las identificase, aquellas experiencias pasarían hoy por posibles ejemplos de codesarrollo: como el personaje de Molière, entonces se hablaba en prosa sin saberlo. Ahora bien ¿estamos aludiendo al mismo fenómeno?

Dado el limitado consenso existente en torno al término codesarrollo, es difícil ofrecer una respuesta que resulte inobjetable. Como en otros ámbitos, existe una manifiesta asimetría entre el abusivo recurso que se hace del término, especialmente entre activistas sociales y gestores públicos, y el grado de clarificación conceptual que lo respalda. El fundamento del insospechado éxito logrado por el término radica en su poderosa capacidad evocativa. Se alude a una imagen que no puede suscitar más que adhesiones: convertir un fenómeno cargado de negatividad -la emigración- en una fuente de provecho para todos. Lo que es fruto de la desigual distribución de oportunidades y recursos -la emigración- se presenta como fuente de recíprocas compensaciones. Y para designar ese fenómeno, al término normativo "desarrollo" se le antepone el prefijo que expresa el carácter compartido de los beneficios derivados. Frente a la desnuda lógica de las relaciones mercantiles, siempre asociadas a la búsqueda del interés propio, el codesarrollo subraya la idea del beneficio recíproco; y frente al diseño preferentemente público de la ayuda internacional, el codesarrollo se presenta como

un espacio más abierto a la libre decisión de los agentes. ¿Se puede pedir más a un término?

El problema, como se ha dicho, es que su capacidad evocativa no se corresponde con su precisión conceptual. Cuáles son los límites precisos del codesarrollo es algo que todavía está sometido a debate. Por lo demás, ¿se trata de una estrategia, de una política o de un mero rótulo que acoge diversas prácticas sociales?

El presente documento contiene los epígrafes uno y cinco de la versión original que fuera presentada en el Encuentro. Estos se refieren a los orígenes del concepto de codesarrollo y las limitaciones de su interpretación originaria, y a la construcción de un escenario más realista de sus contenidos básicos.

En la búsqueda de ese enfoque, el trabajo original analizó algunas de las causas que explican la emigración, las remesas como principal y más visible rédito de la corriente migratoria para el país emisor y la pérdida de capital humano como uno de los costes más evidentes.

El origen del codesarrollo como respuesta para la gestión integral de los flujos migratorios

Aunque con algunos antecedentes previos, el origen del término codesarrollo debiera situarse en Francia, en el final de los años ochenta. Nace con el propósito de constituirse en un enfoque alternativo para la gestión integral de los flujos migratorios. Se parte para ello de admitir la existencia de un espacio de coincidencia entre los intereses de los países emisores, de los países receptores y de los propios emigrantes sobre el que cabe erigir una estrategia de mutuo beneficio, un juego de suma positiva que permita un control efectivo y provechoso de las presiones migratorias. Frente a la imagen predominantemente recelosa de la inmigración, se pretende edificar una visión más optimista del fenómeno, asentada sobre la eventual temporalidad de la emigración, los réditos de la

experiencia migratoria y la capacidad de control de los flujos en origen.

Semejante construcción doctrinal descansa en el papel que el emigrante, una vez retornado, puede tener como agente de desarrollo en sus países de origen, al poner en valor la experiencia y los conocimientos acumulados durante su peripecia migratoria. A través de la emigración, la población de los países emisores adquieren recursos y capacidades que pueden ser funcionales al desarrollo de sus comunidades de origen. Lo que convierte a la emigración en una suerte de inversión temporal en recursos financieros (ahorro acumulado) y en capacidades humanas (capital humano, en suma) por parte del país emisor. La identificación de estos potenciales beneficios se considera razón suficiente para que los países emisores se impliquen activamente en el control de los flujos en origen, adaptando su oferta a las necesidades y capacidades de los países receptores; al tiempo que éstos deben invertir en la previa formación y en el posterior retorno de la población migrante.

Acorde a lo señalado, esta concepción primera del codesarrollo se edifica en torno a tres grandes ejes de acción política: i) la regulación de la entrada, para acotar el flujo migratorio tanto en origen como en destino; ii) el despliegue de una política destinada a mejorar la integración y el desarrollo de capacidades de los inmigrantes, impulsando su formación y capacidad emprendedora; y iii), por último, la promoción del retorno del emigrante, con los activos y recursos adquiridos durante su experiencia previa. Para desplegar semejante acción era necesario diseñar un compromiso multidepartamental en el país de acogida, implicando diversas instituciones: a los ministerios del Interior para el control de los flujos en fronteras y la gestión de los permisos de trabajo; a los ministerios de Bienestar Social para la puesta en marcha de una activa política de integración social del inmigrante; a los ministerios de Asuntos Exteriores para implicar a los países de origen tanto en el efectivo control de las salidas como en la recepción de los retornados; y, finalmente, a los ministerios de Cooperación para hacer que la política de ayuda internacional secunde todo ese proceso.

Las ideas anteriormente enunciadas pueden resultar, sin duda, sugerentes, pero la lógica de conjunto ¿resulta realista? Dicho de otro modo, la propuesta ¿está construida sobre un diagnóstico apropiado? Si se analiza la experiencia cosechada en Francia, no parece que quepa demasiado espacio para el optimismo. En gran medida, las iniciativas construidas a partir de esta concepción resultaron finalmente frustradas⁽⁴²⁾. ¿Cuáles son las razones de este insatisfactorio resultado?

En primer lugar, hay que reconocer que los factores de contexto no ayudaron demasiado:

- En primer lugar, la estrategia requiere (y al tiempo pretende) un efectivo control de los flujos migratorios, no sólo para garantizar la legalidad de los inmigrantes, sino también la viabilidad de los procesos de inversión en su integración. No obstante, la elevada presión migratoria dominante en esta época hace difícil arbitrar procedimientos de control efectivo de los flujos de entrada. La presencia de abultadas bolsas de inmigrantes ilegales en los países de acogida, aliviadas a través de recurrentes procesos de regularización, constituye una de las expresiones más manifiestas de este problema.

- En segundo lugar, la estrategia requiere un activo proceso de inversión en el inmigrante, para mejorar sus capacidades y prepararlo para su posterior retorno. No obstante, esta política contradice dos rasgos que afectan a los países industriales: el cuestionamiento de las políticas sociales, por un lado, y la creciente segmentación del mercado laboral, por el otro. Por lo que se refiere al primer aspecto, es muy difícil que en un entorno de creciente contención del gasto social se esté en condiciones de afrontar una efectiva política de integración, máxime si se tiene en cuenta el rápido crecimiento de la población inmigrante. Incluso hay sectores que consideran que desplegar una política social excesivamente generosa con los inmigrantes podría ser contraproducente al estimular un indeseable "efecto llamada". Por lo que se refiere al segundo aspecto, la creciente segmentación del mercado laboral ha hecho que la inmigración se haya concentrado en torno a dos niveles claramente diferenciados: pequeños nichos de empleo altamente especializado, por una parte, y dilatados estratos de baja cualificación, por la otra. Es difícil que este último colectivo, por el tipo de tareas que desempeña -incluso por debajo de su formación previa- pueda ver en la emigración un proceso de cualificación laboral que le prepare mejor para el retorno. De hecho, más que integración, se observa -como revelan las revueltas francesas- un complejo proceso de estratificación social en los países de acogida, donde buena parte de los inmigrantes ocupa posiciones postreras.

- Por último, el retorno se convierte en un componente básico de esta estrategia de codesarrollo: pero difícilmente resulta compatible con el tono de la política migratoria puesta en marcha por los países receptores, que ha venido caracterizada por el creciente endurecimiento de las condiciones de acceso documentado al país. Una regulación que no contempla, más que marginalmente, la temporalidad o el flujo circular de emigrantes. Sólo

⁽⁴²⁾ Los limitados avances habidos en materia de codesarrollo motivaron que, en 1994, se elaborase un Plan de Desarrollo y Emigración para insistir en la conveniencia de regular más estrictamente la inmigración y respaldar con apoyos públicos el retorno. Unos años más adelante, desde la Comisión Interministerial para el Desarrollo y las Migraciones Internacionales (MICOMI), que lideraba Sami Nair, se intenta activar de forma más consciente ese objetivo. La falta de resultados motiva un nuevo replanteamiento de la política y una reorganización de los Ministerios implicados, a comienzos de la década de la presente década. Estos cambios van asociados a una cierta inflexión en los contenidos de la política que se propone: se mantiene la función del retorno como parte central del enfoque del codesarrollo, pero se insiste en la necesidad de tomar más en cuenta la libertad y los objetivos personales y familiares del inmigrante. Lo que necesariamente comporta generar incentivos creíbles, a través de la política social y de ayuda al desarrollo, para estimular el tipo de respuestas deseadas.

en casos excepcionales se ha regulado la inmigración temporal, pero limitando su ámbito de cobertura al caso de la mano de obra especializada. En esas condiciones, y dada la dificultad de obtención de visados, el inmigrante tiene un fuerte desestímulo al retorno, ante los riesgos que comportaría la pérdida de autorización para acceder de nuevo al país de acogida.

Ahora bien más allá de estos factores de tipo contextual, existen otras razones más sustanciales que cuestionan el enfoque. Todas ellas derivan de un problema básico: los propósitos perseguidos por la estrategia no parecen acordes con el marco de estímulos en el que operan los agentes. Dicho de otro modo, no hay la debida alineación entre la respuesta que se demanda y el tipo de incentivos que se proporciona para ello. Dos son los niveles desde los que cabe considerar este problema, según que se considere el interés del emigrante o del país emisor.

En primer lugar, por lo que se refiere al emigrante, en la mayor parte de los casos el retorno no se configura como una oportunidad atractiva⁽⁴³⁾. Para que lo fuera, el rendimiento de los activos acumulados durante su experiencia migratoria tendría que compensar el diferencial del valor actualizado de las rentas esperadas en origen y destino. No obstante, ese diferencial es tan notable que para compensarlo se requeriría una tasa de rentabilidad excepcional (y poco realista) del esfuerzo formativo y ahorrador realizado durante su trayectoria migratoria. Eso sin tener en cuenta que el valor esperado de las rentas futuras viene determinado no sólo por los activos acumulados por el emigrante, sino también por las condiciones de contexto del país: un factor que, sin embargo, resulta ajeno al esfuerzo del emigrante.

Confirmar lo señalado no es fácil, ya que no existe información fiable referida al retorno. No obstante, algunos datos pueden confirmar lo anteriormente señalado. Por ejemplo, uno de los pocos casos donde se produjo un masivo retorno de emigrantes fue en Irlanda, en la segunda mitad de los noventa. Pues bien, la experiencia migratoria de estos retornados les permitió sostener una retribución superior a la obtenida por personas que no emigraron en similares niveles de cualificación. No obstante, de acuerdo Barret y O'Connell (2001), el premio se situaba en torno al 5% promedio, llegando en el caso máximo de los sectores de las telecomunicaciones a un 21%. Ese premio estaría, sin embargo, muy por debajo del diferencial que rige en los salarios entre países desarrollados y en desarrollo que para similares niveles de cualificación se sitúa en una relación que es casi de 5 a 1 (Freeman y Oostendorp, 2000)⁽⁴⁴⁾.

En suma, mientras las diferencias de oportunidades y de renta entre países sean las que rigen en el entorno internacional, es muy difícil que el inmigrante encuentre razones suficientes para el retorno voluntario, al menos de un modo generalizado. Este hecho se confirma al comprobar las dimensiones que adquiere el entorno en

países receptores de inmigración. Por ejemplo, la tasa de inmigrantes retornados desde Holanda, a lo largo de los últimos veinticinco años, no alcanzó al 38% del stock residente. En una estimación más reciente, referida a las cohortes de migrantes de 1970-74 y 75-80 en Estados Unidos, las tasas de retorno -que incluyen experiencias fracasadas- eran del 11% para Asia, 24% para Europa, 25% para Asia Meridional, 26% para Norteamérica y 39% para África (Borjas y Bratsberg, 1996).

En segundo lugar, por lo que se refiere al país emisor, tampoco es muy realista pretender que el retorno del emigrante constituya suficiente estímulo para lograr la espontánea y efectiva colaboración de sus gobiernos en el control de los flujos, tal como el enfoque pretende. Para buena parte de los países en desarrollo la emigración se presenta como una vía para aliviar los saturados mercados de trabajo, como una válvula de escape para atenuar la presión social y como un recurso para acceder a financiación internacional a bajo coste, a través de las remesas. Ninguno de estos factores estimula una política de activo apoyo al retorno (salvo en el caso de personal altamente calificado). Cabría decir que los beneficios para el país emisor de la potencial inserción productiva del emigrante retornado se revelan mucho más precarios e inciertos que el estable flujo de remesas que deriva de un continuado flujo migratorio.

Por lo demás, ¿no es excesivo atribuir al emigrante la responsabilidad del desarrollo de sus comunidades de origen? Bastantes dificultades tiene el emigrante para insertarse y alcanzar estabilidad en la sociedad de acogida como para, además, asumir la tarea de convertirse en agente de desarrollo de sus lugares de procedencia. Por supuesto, puede contribuir a ese proceso de desarrollo, pero sin que necesariamente gravite sobre él la responsabilidad básica.

En suma, ni las condiciones políticas de contexto ni sus fundamentos de partida otorgan solidez al codesarrollo como estrategia agregada de gestión de los flujos migratorios. Ello no quiere decir, sin embargo, que no existan espacios para la confluencia de intereses entre las comunidades de emigrantes y los intereses de los países emisor y receptor de los flujos. La idea de concebir la emigración como un juego de suma positiva resulta sustancialmente acertada; y sobre esa confluencia podría configurarse una nueva estrategia de codesarrollo que se pretenda realista y eficaz. Una estrategia que se distancie del pretérito propósito de gestionar integralmente los flujos migratorios y se proponga, más modestamente, maximizar el impacto de desarrollo del fenómeno migratorio.

⁽⁴³⁾No nos referimos aquí a las situaciones de jubilación o de fracaso manifiesto en la experiencia migratoria, en cuyo caso el retorno está más que justificado.

⁽⁴⁴⁾Otra forma de ver este mismo problema sería comparado la relación señalada con la tasa de rentabilidad social que se le suele atribuir a un año de formación, que está en un entorno del 9%.

Codesarrollo: hacia un nuevo enfoque

A la búsqueda de una definición

Al comienzo de este trabajo se cuestionaba aquella idea originaria con la que apareció asociado en su momento el término codesarrollo. Una de las razones para la crítica era el inadecuado diagnóstico que aquella concepción hacía del marco de estímulos en el que operan los agentes implicados en las corrientes migratorias. Por ello, como se señaló anteriormente, en el trabajo original presentado en el Encuentro, se trató de identificar los principales factores -preferentemente económicos- que condicionan las decisiones migratorias. Se consideró también aquellos efectos que de una forma más visible genera la emigración y que condicionan las posibilidades de desarrollo de los países emisores, estudiando el papel de las remesas y la pérdida de capital humano. El análisis de este conjunto de aspectos permite confirmar que existe un espacio posible para la coincidencia entre las tendencias de cambio que desata la emigración y aquellas que pueden ser funcionales al proceso de desarrollo, tanto de los países receptores como, muy especialmente, de las sociedades emisoras. Sobre ese espacio debiera constituirse una visión renovada del concepto de codesarrollo. Una concepción no necesariamente asociada a una única y predeterminada estrategia, sino al conjunto de aquellas respuestas que, a partir del reconocimiento de ese ámbito de coincidencia, amplía las posibilidades de desarrollo que la emigración propicia para las sociedades implicadas.

De lo dicho se desprende que, si hay espacio para el codesarrollo, éste debiera estar relacionado con el conjunto de estrategias, políticas e instrumentos que pretenden maximizar el contenido de desarrollo de la experiencia migratoria, tomando en cuenta sus actores, ámbitos de acción y potenciales impactos. Dicho de otro modo, se trata de extraer del hecho migratorio sus máximas potencialidades de promoción de progreso tanto para el país receptor como, especialmente, para el país emisor.

Esta visión se distancia de aquella originaria que asociaba el codesarrollo con un mecanismo de gestión integral de los flujos. Desde la perspectiva que aquí se plantea, el propósito que debiera inspirar el codesarrollo no es ni la contención de las entradas ni la promoción activa de los retornos, sino el fortalecimiento de los efectos redistributivos que cabe derivar del fenómeno migratorio. Frente a otras concepciones, lo relevante de la que se ofrece no es, por tanto, quién despliegue la acción (es decir, si hay una implicación directa y protagonista del emigrante) ni siquiera dónde se hace (si en el país de destino, en el de origen o en ambos), sino el objetivo de maximizar las potencialidades de desarrollo que encierra el hecho migratorio, cualquiera que sea el actor implicado⁽⁴⁵⁾.

De la definición ofrecida se extraen algunos rasgos que pueden ayudar a caracterizar una iniciativa de codesarrollo. Tres son los que se quieren resaltar aquí:

- En primer lugar, el codesarrollo comporta una acción deliberada de los actores (públicos o privados) para potenciar las dimensiones (y efectos) de desarrollo de los procesos migratorios. No es, por tanto, un mero resultado espontáneo del comportamiento autónomo de los agentes de acuerdo con los estímulos que el mercado propicia, sino una política (un marco específico de incentivos, por tanto) orientada a propiciar determinados comportamientos que se consideran deseables. Desde esta perspectiva, el diseño de una política de codesarrollo comporta un cierto problema de acción colectiva; y como tal está sometida a las mismas dificultades que caracterizan este tipo de acciones (definición correcta de estímulos para evitar free-riders). Al tiempo, al suponer una acción deliberada entre países ricos y pobres para ampliar las oportunidades progreso de estos últimos, cae dentro del amplio campo de la cooperación para el desarrollo (aunque no necesariamente comporte en todos los casos ayuda al desarrollo).

- En segundo lugar, acorde a lo señalado, una acción de codesarrollo, para que lo sea, debe implicar un beneficio en términos de desarrollo para el país emisor: un beneficio asociado al hecho migratorio que no se hubiese producido (o, al menos, no se hubiese producido del mismo modo) en ausencia de la intervención en materia de codesarrollo. Quiere esto decir que no caen dentro de ese rótulo aquellas acciones que meramente pretendan, por ejemplo, garantizar la seguridad en las fronteras de los países receptores: el objetivo de desarrollo debe ser manifiesto.

- En tercer lugar, una acción de codesarrollo debe implicar, de algún modo, a los actores relevantes del proceso migratorio. Por supuesto, los emigrantes son los principales agentes de ese proceso, pero existen otros actores que son partícipes relevantes del hecho migratorio que podrían estar implicados en una acción de codesarrollo, como, por ejemplo, las empresas remesadoras, las autoridades e los países de origen y destino, organizaciones de la diáspora u otras organizaciones de la sociedad civil.

Como parte de la cooperación internacional, el codesarrollo debiera beneficiarse de la doctrina que la comunidad internacional ha ido generando en torno a aquel ámbito de la acción pública. Los objetivos, principios y buenas prácticas de la cooperación debieran afectar también a las acciones de codesarrollo. Los objetivos de lucha contra la pobreza, promoción de la equidad de género, defensa de los derechos humanos y sostenibilidad

⁽⁴⁵⁾Por ejemplo, esta definición es algo más amplia que la que recogía la iniciativa legislativa discutida en el Congreso español, que acogía bajo el rótulo de codesarrollo "el conjunto de acciones que impulsadas por las administraciones públicas, las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo u otras organizaciones y asociaciones de carácter social, pretendan vincular las comunidades de inmigrantes residentes en España con el desarrollo social y económico de sus países de origen ..". En esta iniciativa legislativa se define el codesarrollo en función de la presencia directa de las comunidades de emigrantes en las acciones, en la propuesta que aquí se hace lo relevante es el objetivo de desarrollo de las acciones y no tanto quien las desarrolle.

ambiental debieran estar presentes como propósitos del codesarrollo, en tanto que marco normativo de lo que hoy se entiende como proceso de desarrollo. Al tiempo, aquellos principios que la experiencia ha ido destilando como buenas prácticas de la cooperación internacional, como los principios de asociación, apropiación y participación social de los implicados, debieran inspirar también las acciones de codesarrollo. Lo que no es sino una forma de subrayar el hecho de que también el codesarrollo constituye una vía de intervención para ampliar las posibilidades de desarrollo de los países emisores de emigración.

Líneas de trabajo

Dada la complejidad de factores que pone en marcha el fenómeno migratorio y sus múltiples y variados impactos, no cabe limitar el ámbito de acción del codesarrollo a una única línea de trabajo o a un único resorte instrumental. El espacio para el despliegue de acciones de codesarrollo es amplio, afectando a instituciones y políticas de los países emisor y receptor y a la propia comunidad de emigrantes. Para presentar algunas reflexiones y líneas de trabajo al respecto, se ordenará la exposición en torno a cuatro grandes apartados: i) algunos supuestos básicos de partida; ii) acciones orientadas a relajar la presión migratoria; iii) medidas para potenciar los factores positivos (y atenuar los negativos) asociados a la emigración; y iv) apoyo a las acciones de la sociedad civil.

a) Supuestos de partida

Alude este primer apartado a aquellos supuestos previos que debieran ser admitidos como puntos de partida por toda acción pública en materia de emigración. Se trata de los cinco siguientes principios:

1.- El derecho de los Estados

En principio, como reconoce Naciones Unidas (2006), los Estados tienen el derecho a fijar las normas que regulan la entrada de un extranjero en su territorio, los regímenes de contratación laboral que rigen en su seno y la normativa de acceso a la residencia, todo ello en conformidad con el marco internacional convenido y con los derechos reconocidos de las personas. Son los Estados, por tanto, los que tienen la capacidad de establecer los criterios que rigen sus respectivas políticas migratorias. No obstante, en el desarrollo de este derecho debiera tenerse en cuenta, cuando menos, los siguientes dos condicionantes: i) en primer lugar, la obligación que el conjunto de los países tiene en establecer un orden internacional justo, que brinde oportunidades de progreso a todos los países, especialmente los más pobres; ii) en segundo lugar, el tono dominante de la época, que viene caracterizado por la creciente interdependencia entre países y la mayor apertura a los flujos y transacciones internacionales. Ambos condicionantes apuntan a la necesidad de contemplar la emigración como una manifestación más del proceso de interdependencia internacional en un mundo altamente desigual. Lo que no se corresponde con respuestas de política migratoria que vengan inspiradas por marcos excesivamente restrictivos.

2.- Los derechos de los migrantes

Los Estados implicados en los procesos migratorios (emisor, receptor y en tránsito) tienen la obligación de respetar y hacer respetar los derechos de los migrantes. En la medida en que se trata de un colectivo altamente vulnerable, los Estados deben tomar las medidas que se requieran para perseguir las violaciones que se produzcan a los derechos de los migrantes, en cualquier ámbito que se produzcan. En esta línea, los Estados están obligados a perseguir la trata de personas y el contrabando de migrantes, a prevenir la explotación y a combatir todas las formas de contratación ilegal. Al tiempo, los migrantes están obligados a respetar la normativa de los países de acogida.

3.- Oportunidad de desarrollo

La emigración, adecuadamente regulada, constituye un factor promotor de mejoras de eficiencia notables a escala internacional, incluso más poderosas que el comercio; y puede constituir un mecanismo corrector de las desigualdades internacionales. Establecer un mundo más abierto a una emigración ordenada puede constituir un factor de progreso y equidad en el sistema internacional. Alcanzar ese objetivo puede ser de especial relevancia para los países en desarrollo, en la medida en que, a través de la emigración, los países acceden a recursos y capacidades que pueden ser funcionales a sus respectivas estrategias de desarrollo. Todo ello sugiere la necesidad de promover, en los países emisores y receptores, una más estrecha y consciente vinculación entre la regulación migratoria y las estrategias de desarrollo.

4.- Necesidad para los países desarrollados

Para buena parte de los países desarrollados la emigración constituye una necesidad, en tanto que cubre vacíos en su mercado laboral y atenúa las consecuencias del envejecimiento demográfico. En particular estas necesidades de recursos humanos se perciben en dos segmentos básicos: en los empleos de baja cualificación y en ciertos puestos para personal altamente especializado. Los países desarrollados están obligados a desplegar una política migratoria que sea coherente con esas necesidades y aborde el tema desde una perspectiva integral. Es decir, una política que no sólo contemple el control de los flujos en frontera, sino que también intente planificar las posibilidades de admisión ordenada de inmigrantes, el tratamiento de la población indocumentada, la garantía de derechos para la población afectada, el combate de las redes ilegales asociadas al movimiento de personas, la política de integración del inmigrante y las acciones dirigidas a la opinión pública para que entienda la contribución de los inmigrantes.

5.- Una responsabilidad colectiva

Los elevados niveles de integración internacional alcanzados convierten a la regulación migratoria en un ámbito crecientemente global. No sólo porque implica a un número cada vez más amplios de países (en su múltiple condición de emisores, receptores o de tránsito), sino también porque la dimensión del fenómeno trasciende las capacidades de regulación efectivas de cualquier país en solitario. Al igual que en otros ámbitos, de no configurarse una res-

puesta coordinada a escala internacional se estará abriendo espacio a comportamientos oportunistas. La acción coordinada a escala internacional se hace, por tanto, cada vez más necesaria. En el camino hacia esa respuesta crecientemente multilateral puede ser de interés avanzar en acuerdos de carácter regional, siempre más fáciles de definir.

b) Atenuar la presión migratoria desordenada

Es difícil que una estrategia de codesarrollo pueda ser eficaz y rinda frutos en un contexto de aguda y desordenada presión migratoria. Si se quiere tener una política que saque provecho de la emigración, necesariamente debe relajarse la presión migratoria, actuando sobre los factores que la motivan. Dada la naturaleza de estos factores, habrá que recurrir a medidas que difícilmente rendirán frutos sino es en un contexto de medio y largo plazo. No obstante, se trata de medidas necesarias si se quiere que la decisión migratoria se produzca en un contexto de mayor libertad para las personas afectadas y si se pretende una mayor ordenación de los flujos en beneficio de todos. A este respecto, cinco son los ámbitos de trabajo que se sugieren:

1.- Política migratoria y coherencia de políticas en los receptores

El análisis de las causas de la emigración pone en evidencia que, en un entorno crecientemente abierto, las ventajas que a un país le proporciona una abundante dotación de recursos humanos las puede rentabilizar bien en origen, a través de la producción y el comercio internacional, bien a permitiendo el desplazamiento de esos recursos a que sean productivos en otros países. La emigración, por tanto, constituye una salida tanto más obligada cuanto limitadas sean las posibilidades que los países en desarrollo tienen para hacer un uso productivo de su abundante población en edad laboral. Lo que apunta hacia la necesidad de ampliar las oportunidades de desarrollo de los países emisores de emigración. Una parte de esa tarea recae sobre la comunidad internacional, que ha de generar las condiciones de entorno para que esas oportunidades puedan ampliarse. A este respecto, una más decidida reducción de los niveles de protección de los mercados del Norte, el establecimiento de mecanismos de apoyo a las inversiones en países en desarrollo, la fijación de una normativa que facilite el acceso al conocimiento tecnológico, y una más generosa política de alivio de la deuda externa pueden ser vías necesarias para atenuar las presiones migratorias. En suma, o se exporta desarrollo por parte de los países ricos o éstos acabarán por importar las penurias que genera su carencia, lo que sugiere la necesidad de avanzar hacia una mayor coherencia de políticas en términos de desarrollo.

2.- Evolución económica de los países emisores

El análisis de las causas de la emigración revela que la presión migratoria se acentúa cuando las expectativas de progreso económico en el país de origen se degradan. El estancamiento prolongado o la inestabilidad recurrente no sólo ayudan a expulsar población, al impedir la generación de empleo estable, sino también actúan deprimiendo el valor actual en origen de las rentas esperadas por el potencial emigrante en el futuro, acentuando el

diferencial que alienta la emigración. Por este motivo, es importante que los países emisores de emigración mantengan una política que estimule el crecimiento económico sano y preserve la estabilidad macroeconómica y política. La comunidad internacional debe apoyar los esfuerzos de los países por mantener esa política de estabilidad y crecimiento. Aunque alcanzar esos objetivos no garantiza que la presión migratoria desordenada desaparezca, sin esos requisitos ese objetivo se convertirá en inalcanzable.

3.- Orientación de la ayuda internacional

Aunque los estudios revelan que hay diversos factores que influyen en la emigración, hay tres en el país de origen que se revelan especialmente relevantes: i) la capacidad de generación de empleo asociada al modelo de crecimiento que se siga; ii) la existencia de un sistema financiero accesible a los sectores más pobres; y iii) la existencia de instituciones legítimas y eficaces que promuevan una acción colectiva de calidad. Si se quiere atenuar la presión migratoria, la ayuda internacional debiera incidir muy especialmente sobre esos tres factores. En primer lugar, debe estimularse el crecimiento de aquellos sectores económicos con mayor capacidad de poner en uso productivo y eficiente la abundante mano de obra disponible en los países emisores. En segundo lugar, debe promoverse la consolidación de un sistema financiero local (de banca y seguros) que sea accesible a los potenciales emigrantes, ya sea favoreciendo la capilaridad y eficacia del sistema financiero formal, ya promoviendo mecanismos informales de créditos, como los que proporcionan las instituciones de microfinanzas. Por último, debe fortalecerse el marco institucional que rige en los países emisores, mejorando su legitimidad, representatividad y capacidad de rendición de cuentas, al objeto de que los ciudadanos encuentren vías institucionalizadas para canalizar su voz e incidir sobre las decisiones colectivas. En la medida en que se avance en esas tres líneas se estarán debilitando factores que actúan de forma muy poderosa sobre las presiones migratorias.

4.- Política migratoria en los países emisores

Uno de los problemas básicos que aparece asociado al fenómeno migratorio es el flujo de personas que intentan acceder a los países desarrollados a través de vías ilegales, sometidas al abuso de redes dedicadas al tránsito de personas e incurriendo, en ocasiones, en alto riesgo para sus vidas. La eficacia de las políticas de vigilancia e impermeabilización de fronteras por parte de los países de acogida tiene sus límites y, además, contribuye a prácticas represivas que, en ocasiones, deterioran el clima de convivencia y pueden ser fuente de trasgresiones de los derechos humanos. Aun cuando sea obligado mantener una política de control de fronteras, es necesario también arbitrar una respuesta más coherente que implique a los países emisores en el diseño de una política migratoria eficaz. Esa política no puede limitarse, como en ocasiones se pretende, a una demanda retórica para que los países afectados hagan un efectivo control en origen de los flujos. La mera apelación a las penurias y riesgos que sufre la población indocumentada no suele constituir razón suficiente para que gobiernos y potenciales emigrantes renuncien voluntariamente a los beneficios que encierra la emigración. Frente a esos potenciales beneficios ni

siquiera la promesa de la ayuda internacional constituye una alternativa razonable, dada la disparidad de las cifras manejadas en cada caso⁽⁴⁶⁾. Como en otros ámbitos de la vida social, las políticas sólo son eficaces cuando definen un marco claro y previsible de estímulos y de penalizaciones -de "palo y zanahoria"-, que condiciona el comportamiento de los agentes. No basta sólo con negociar con los gobiernos: es necesario también generar un marco de estímulos que module el comportamiento de los potenciales emigrantes. Lo que requiere: i) que exista una vía razonable de acceso a la emigración, que establezca cuantías apropiadas y criterios de admisión objetivos; ii) que haya una política de beneficios previsible y programados para los emigrantes (y sus familias) que acceden por medios legales a sus destinos; y iii) que se propicie una implicación de los gobiernos de los países emisores, con apoyo de los receptores, en la administración de esos beneficios, a cambio de su directa implicación en el diseño y ejecución de esa política migratoria.

c) Potenciar los elementos positivos y atenuar los factores negativos

Una buena parte de las acciones de codesarrollo debieran estar dirigidas a potenciar los elementos positivos y atenuar los negativos que, desde la perspectiva del desarrollo, la emigración pone en juego. Entre los ámbitos más relevantes al respecto estarían los siete siguientes:

1.- Reducir los costes de transacción de las remesas

Las remesas constituyen uno de los más visibles efectos positivos de la emigración. No obstante, se podría ampliar su impacto a través de medidas que redujesen los costes de transacción asociados al envío de las transferencias, al objeto de garantizar que el máximo de los recursos llegan a los beneficiarios finales. A nivel agregado, los costes de transacción son muy variables, en función de las circunstancias de cada caso, pudiéndose mover entre el 8% y el 20% (Orozco, 2002). Parte de esos costes están asociados propiamente al envío y parte a la comisión cambiaria. Las ventajas de eficiencia que se podrían conseguir en este ámbito son notables si el sistema financiero se adaptase a este tipo de transacciones y se incrementase el nivel de competencia en el sector (que, en algunos casos, está altamente monopolizado). Como señala Ratha (2003), sólo con reducir en 5 puntos porcentuales estos costes se obtendría un beneficio cercano a los 3,5 mil millones de dólares. Una vía para avanzar en ese objetivo es promover la creciente bancarización de los ahorros de los migrantes, permitiendo su acceso a los sistemas formales de crédito. Ello comporta, por una parte, una normativa más flexible de apoyo a la acreditación en destino de los inmigrantes para que puedan operar a través de cuentas bancarias (es el caso, por ejemplo, del acceso a tarjeta consular para permitir a los mexicanos abrir cuentas en bancos de Estados Unidos); y una política más activa de acuerdos de las instituciones financieras en el país de acogida con entidades delegadas en origen, para garantizar la llegada de los ahorros a los familiares.

2.- Apoyo a una orientación más eficiente de las remesas

Las remesas constituyen recursos privados, por lo que su uso vendrá determinado por las preferencias y decisiones de sus legítimos propietarios. No obstante, es posible desplegar acciones que, sin limitar ese derecho, permitan aprovechar de forma más plena las posibilidades productivas que las remesas encierran. A este respecto, podría ser de interés implicar a las Administraciones Públicas del país de origen y a las Agencias de Cooperación del país de destino en un uso más productivo de las remesas, estimulando con recursos públicos sus posibilidades de orientación inversora. Existen experiencias de interés en este ámbito: por ejemplo, el Estado de Guanajuato, en México, ha puesto en marcha un programa *-Mi Comunidad-* para atraer y dar orientación productiva a las remesas, apoyadas con dinero público, para lo que se ha establecido relación con las comunidades de emigrantes de Guanajuato radicadas en Estados Unidos. De igual modo, en el Estado de Zacatecas se ha puesto en marcha el programa tres por uno, por el cual por cada dólar de remesas, se añaden tres dólares procedentes de los gobiernos local, federal y estatal, con el objetivo de financiar bienes públicos locales y pequeñas infraestructuras. El apoyo público puede estar dirigido también a crear las instituciones (como cooperativas e instituciones microfinancieras) que alientan un uso de las remesas para la generación de tejido productivo. Es el caso, por ejemplo, de una canalización de remesas a través de instituciones financieras que respalden programas de microcréditos dirigidos a la creación de microempresas. Hay estudios que confirman esta posibilidad: por ejemplo, se estima que las remesas procedentes de Estados Unidos son responsables de cerca del 20% del capital invertido en microempresas en los sectores urbanos de México (Woodruff y Zenteno, 2001).

3.- Potenciación de los programas de migración temporal

Uno de los costes más relevantes de la emigración para el país emisor es la pérdida de recursos humanos valiosos. Una forma de atenuar ese coste es desarrollar programas más activos de migración temporal. De este modo el país receptor podría obtener los recursos humanos que necesita en condiciones de legalidad, el emigrante alcanzaría su propósito de acumular experiencia y recursos válidos para su posterior retorno y el país emisor podría beneficiarse de la emigración sin perder recursos humanos que se consideran valiosos. Para que esta fórmula funcione es necesario: i) que las visas obtenidas por esta vía tengan un límite para su renovación, para asegurar que el retorno se produce; ii) que el período de duración de la visa sea suficiente como para permitir un adecuado aprovechamiento de la experiencia por parte del emigrante (por ejemplo, tres a cinco años); y iii) que los beneficios asociados a la protección social que gane el trabajador sean trasladables internacionalmente. Adicionalmente, podría considerarse la aplicación de otras fórmulas complementarias para facilitar el retorno, como, por ejemplo, el establecimiento de cuentas de ahorro, bonificadas fiscalmente, para ser invertidas en su país de origen en el momento del retorno. Todo ello ayudaría a fijar el compromiso del emigrante con la posterior vuelta a su país.

⁽⁴⁶⁾ Piénsese, por ejemplo, que las remesas que se reciben en R. Dominicana multiplican por 20 la cifra de ayuda que ese país recibe; y que esa ratio es de 10 en el caso de El Salvador o Costa Rica y de 7 en Marruecos.

4.- Regular las estancias permanentes

Aun cuando la emigración temporal es una vía a desarrollar más activamente, conviene admitir que no constituye más que una solución parcial al problema: los países receptores deben prever la existencia de un colectivo de emigrantes de largo plazo, que persiguen radicarse en el país de destino por largo tiempo, accediendo a empleos seguros. Conscientes de este hecho, los países receptores tienen que hacer una programación realista de las necesidades de sus mercados laborales y de su capacidad de absorción de la población inmigrante. El intento de subestimar esas necesidades a lo único que conduce es al embolsamiento de una abundante población indocumentada, que trabaja en condiciones ilegales, sin poder acceder a los derechos propios de su implicación laboral. En todo caso, el establecimiento de una normativa clara de acceso a las condiciones de residente no debiera cerrar las posibilidades de retorno, sin que ello comporte la pérdida de esa "opción de valor" de una vuelta al país de acogida si la vuelta a su país de origen no resultase exitosa.

5.- Invertir en la formación de los inmigrantes

Una forma de potenciar los efectos positivos de la emigración es a través de una más activa y vigorosa política de integración del inmigrante y de inversión en sus capacidades, de modo que se convierta en sujeto pleno de derechos y pueda desplegar todas sus potencialidades como agente económico activo. Este objetivo comporta en los países receptores no sólo combatir todo factor de exclusión o de discriminación, sino también una política activa de respeto a la diversidad cultural y de garantía de los derechos ciudadanos para los inmigrantes documentados. Al tiempo, que deben promoverse aquellas políticas de formación y de protección social que permitan al inmigrante un desarrollo más pleno de sus capacidades. Se trata, en suma, de que el emigrante esté en condiciones de maximizar las posibilidades de acumulación de activos que le brinda su experiencia migratoria, tanto para el desarrollo de su vida activa en el país de acogida como para su eventual retorno.

6.- Contener la fuga de cerebros y la pérdida de capital humano

Como es sabido, uno de los costes del proceso migratorio está asociado a la pérdida de capital humano que sufre el país emisor. Atenuar esa pérdida debe ser compatible con el ejercicio de libertad que suponer permitir que las personas aprovechen aquellas opciones que les resulten más deseables. Poner barreras legales al movimiento de personal cualificado no sólo atenta contra la eficiencia, sino también contra un principio básico de respeto a la libertad. No obstante, respetando ese derecho, los países emisores y receptores podrían poner en marcha acciones destinadas a atenuar el coste que pueda suponer esa pérdida de capital humano. En concreto, en primer lugar, los países receptores debieran evitar apelar a recursos humanos de países que padecen severas carencias, especialmente cuando se refieren a sectores cruciales para las condiciones sociales de su población (como el sanitario); y, al tiempo, en aquellos casos que esté justificada la demanda de mano de obra cualificada, podrían apelar en mayor medida a fórmulas de

contratación temporal que garanticen el retorno de los recursos humanos tras un periodo razonable en el país de acogida. En segundo lugar, los países emisores debieran poner en marcha políticas activas para aprovechar la diáspora en beneficio propio, tratando, al tiempo, de animar el retorno productivo de la mano de obra especializada formada en la emigración. En tercer lugar, receptores y emisores debieran acordar fórmulas de compensación que permitiesen a los países emisores resarcirse, aunque sea parcialmente, de la inversión realizada en los especialistas que emigran. Entre las vías de compensación posibles, cabría pensar en las tres siguientes: i) apelar a fórmulas semejantes a las cláusulas de rescisión, que se paguen a la institución de donde procede (o donde se formó) el emigrante por parte de la institución que lo contrata; ii) recurrir a mecanismos para compartir entre gobierno receptor y emisor los impuestos que se deriven de la actividad del emigrante durante el periodo de vigencia de su contrato temporal; y iii) establecer en los países emisores un sistema fiscal (semejante al norteamericano) que grave al individuo, cualquiera que sea el lugar donde temporalmente esté obteniendo sus rentas. Finalmente, los países emisores debieran proponerse poner en marcha, con apoyo de la ayuda internacional, una política de mejora de los centros nacionales de formación e investigación, para evitar que la emigración se convierta en la única alternativa para obtener una formación de calidad en esos ámbitos. En ese ámbito pueden ser de interés las iniciativas orientadas a crear en los países en desarrollo centros asociados de las Universidades del Norte, para asegurar una formación exigente sin necesidad de que los alumnos se desplacen fuera de sus respectivos países.

7.- Doble nacionalidad

El criterio de acceso a la doble nacionalidad ha cambiado mucho en los últimos años, promoviéndose una mayor flexibilidad normativa. En general, los países emisores juzgan el recurso a la doble nacionalidad como una oportunidad, no sólo por la seguridad jurídica que brinda a sus nacionales residentes en el exterior, sino también por las posibilidades que les proporciona para incidir políticamente en las decisiones del país de acogida en todo aquello que afecte a los intereses de su país de origen. Los países receptores de inmigración han sido tradicionalmente más reacios a admitir esa posibilidad, si bien es posible identificar distintas posiciones al respecto. En concreto, en el panorama internacional se aprecian tres diferentes respuestas: i) aquellos países que mantienen una política relativamente abierta, que descansa en un principio de *ius soli* (Canadá, Francia o el Reino Unido podrían ser ejemplos); ii) países que, aunque siguen el mismo principio, practican políticas más restrictivas (es el caso de Australia o Alemania, por ejemplo); y iii) y, finalmente, los que se acogen a un principio de *ius sanguinis*, que normalmente dan lugar a regímenes más restrictivos de acceso a la nacionalidad. Aunque no están muy bien estudiados los efectos sobre la emigración de la doble nacionalidad, parece que su efecto agregado es positivo, en la medida en que fortalece la seguridad jurídica del inmigrante, lo integra más activamente en el país de acogida y le permite plantearse el retorno sin por ello perder la "opción de valor" de su posible vuelta. Por este motivo, los países debieran revisar el estatuto jurídico que siguen en este ámbito, tratando de adaptarlo a las nuevas condiciones que impone la emigración actual.

d) Apoyo a las iniciativas de la sociedad civil

Un último capítulo acoge aquellas iniciativas que la sociedad civil pone en marcha para ampliar las posibilidades de desarrollo de las sociedades emisoras. A este esfuerzo podrían contribuir las instituciones públicas tanto del país emisor como del receptor. En concreto, tres ámbitos de trabajo parecen especialmente relevantes al respecto:

1.- *Apoyo a las comunidades de la diáspora*

La experiencia internacional revela que las comunidades de la diáspora pueden convertirse en un agente activo muy provechoso de promoción del desarrollo de sus países de origen. Son varias las funciones que pueden desempeñar las comunidades de emigrantes en destino. En la medida en que estén bien asentadas económicamente, pueden implicarse en una acción inversora en sus comunidades de origen, bien sea promoviendo iniciativas privadas, bien alentando inversiones públicas (obras sociales, acciones benéficas, de promoción cultural, etc): sobre esa implicación se asientan iniciativas ya mencionadas como 3x1. En segundo lugar, las comunidades de origen pueden constituir redes sociales de acogida y protección del nuevo emigrante en destino, apoyando su inserción en el país y respaldando sus derechos en colaboración con las instituciones públicas del país huésped. Y, en tercer lugar, puede actuar como puente entre los intereses económicos de los países de origen y destino de la emigración. Puede ser una fuente de conocimiento del país de origen para las empresas inversoras del país huésped que se intenten internacionalizar; y puede ser un soporte para el conocimiento y la reputación de las industrias de su país de origen en el mercado donde se encuentra instalado. El estudio de Saxenian (1999) confirma buena parte de estas funciones en el caso de la diáspora india en Silicon Valley⁽⁴⁷⁾. Todo ello sugiere la necesidad de que las instituciones de los países de destino y de acogida alienten los procesos de organización de las comunidades de emigrantes y respalden sus iniciativas a favor de sus países de origen.

2.- *Apoyo a las acciones de desarrollo en los países de origen*

A través de la emigración los países desarrollados acceden a un conocimiento más directo de las carencias que caracterizan a los países emisores. Por ello es natural que tanto las agencias oficiales de desarrollo como las organizaciones de la sociedad civil intenten poner en marcha iniciativas de desarrollo en las comunidades de procedencia de la emigración. El efecto de estas iniciativas en términos de contención de las presiones migratorias será sin duda menor, pero pueden ser muy útiles para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones afectadas y para hacer que la emigración sea una opción más libremente elegida y más dignamente vivida por quienes la protagonizan. En este ámbito puede ser de notable interés implicar a la comunidad de inmigrantes y a sus organizaciones en la identificación, formulación y ejecución de los proyectos de desarrollo. A tal efecto, las instituciones financiadoras deberían

hacer un reconocimiento más explícito del carácter de agentes de la cooperación que pueden jugar las asociaciones de emigrantes.

3.- *Acciones para apoyar las relaciones entre comunidades de origen y destino*

Por último, una tercera línea de acción en este campo se refiere al apoyo de las relaciones que se puedan establecer entre comunidades de origen y destino, como consecuencia de la emigración. Como es sabido, la emigración pone en marcha una multiplicidad de relaciones, que ayudan a mantener el vínculo entre comunidades. Es el caso, por ejemplo, de lo que Orozco (2004) llama las cinco T's (turismo, transferencias, transporte, telecomunicaciones y comercio nostálgico): relaciones que se ven impulsadas como consecuencia de existir en el país huésped una amplia diáspora de un mismo país de origen. Este tipo de relaciones, que no sólo tienen su traducción económica, debieran impulsarse, para asegurar que la necesaria integración del inmigrante en su lugar de acogida no va en detrimento de las relaciones que mantiene con sus lugares de origen.

Bibliografía

- Adams R.H. (1998): "Remittances, investment, and rural asset accumulation in Pakistan", *Economic Development and Cultural Change*, October, 155-173.
- Adams, R.H. (2003): "International migration, remittances and the brain drain: A study of 24 labour-exporting countries", *World Bank Policy Research Working Paper 3069*, Junio.
- Alonso, J. A. (ed) (2004) : *Emigración, pobreza y desarrollo*, Editorial Catarata, Madrid
- Anderson, K. y W. Martin (2005), *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, World Bank, Washington.
- Appleyard, R. (1992): "International migration and development: an unresolved relationship", *International Migration*, vol 30, n° 3/4, 251-66.
- Banco Mundial (2006): "Economic Implications of Remittances and Migration", *Global Economic Prospects*, 2006.
- Barret, A. y Ph. O'Connell (2001): "Is there a wage premium for returning Irish migrants?", *Economic and Social Review*, 32: 1-21.
- Bartel, A.P. (1989): "Where do the new US immigrants live?", *Journal of Labor Economics*, 7 (4): 371-91.

⁽⁴⁷⁾En concreto, los resultados de su encuesta confirman que el 77% tienen amigos que han retornado a la India para montar algún negocio, el 27% viaja regularmente a la India, el 46% ha sido contactado por alguna empresa India y el 23% han invertido en alguna empresa localizada en India.

- Bauman, Z. (2003): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Editorial Siglo XXI, Madrid.
- Bhagwati, J. (1991): "Free traders and free immigration: strangers or friends?", Working Paper n° 20, April, Russell Sage Foundation, New York.
- Bhagwati, J. (2003): "Borders beyond control", *Foreign Affairs*, vol 82, n° 1, pags 98-104.
- Bilsborrow, R.E. y H. Graeme, A.S. Oberai y H. Zlotnik (1997): *International Migration Statistics: Guidelines for improving data collection systems*, ILO, Ginebra.
- Borjas, G. (1992): "Ethnic capital and intergenerational mobility", *Quarterly Journal of Economics*, 107, 123-50.
- Borjas, G. (1994): "The economics of immigration", *Journal of Economic Literature*, 32, December, 1667-717.
- Borjas, G. (1995): "The economic benefits from immigration", *Journal of Economic Perspectives*, n° 9, 3-22.
- Borjas, G. (1995): "Ethnicity, neighbourhoods, and human-capital externalities", *American Economic Review*, vol 85, n° 3, 365-90.
- Borjas, G. y B. Bratsberg (1996): "Who leaves? The outmigration of the foreign-born", *Review of Economics and Statistics* 78: 165-76.
- Carrington, W.J. y E. Detragiache (1998): *How big is the brain drain?*, IMF Working Paper 98/102, International Monetary Fund.
- Clark, X., T.J. Hatton y J.G. Williamson (2002): "Where do US immigrants come from? Policy and sending country fundamentals", NBER Working Paper 8998.
- Dessai, M.A., D. Kapur y J. McHale (2001): *The fiscal impact of the brain drain : Indian emigration to the US* ", Weekly Political Economy Discussion Paper, Harvard University.
- Docquier, F. y A. Marfouk (2004): *Measuring the international mobility of skilled workers (1990-2000)*", Policy Research Working Paper 3381, World Bank, Washington.
- Ellerman, D. (2003): "Policy Research on Migration and Development", World Bank Policy Research Paper, 3117, Washington.
- Faini, R. (2001): *Development, Trade, and Migration*, International Monetary Fund, mimeografiado.
- Gammeltoft, P. (2002): "Remittances and other financial flows to developing countries", Working Paper 02/11, Centre for Development Research, Copenhagen.
- Hamilton, B. y J. Whalley (1984): "Efficiency and distributional implications of global restrictions on labour mobility", *Journal of Development Economics* 14; 61-75.
- Hatton, T. y J. Williamson (2003): "What fundamentals drive world migration?", Discussion Paper 2003/23, WIDER.
- Harris, J.R. y M. Todaro (1970) : " Migration, employment, and development : A two sector analysis ", *American Economic Review*, 60, 126-42.
- Hirschman, A.O. (1977): *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hirschman, A.O (1984): "La tolerancia cambiante de la desigualdad del ingreso n el curso del desarrollo económico", en *De la economía a la política y más allá*, Fondo de Cultura Económica, México.
- IADB-MIF (2004): "Sending money home: Remittance to Latin America and the Caribbean", Washington.
- IMF (2005): *World Economic Outlook: Globalization and external imbalances*, Washington.
- Jaeger, D. (2000): "Local labor markets, admission categories, and immigrant location choice", Hunter College, New York.
- Johnson, H. (1968): "An internationalist model", en W. Adams, *The Brain Drain*, Macmillan, Nueva York.
- Kapur, D. y J. McHale (2005) *Give us your best and brightest*, Center for Global Development, Washington.
- Karemera, D., V.I. Oguledo y B. Davis (2000): "A gravity model análisis of international migration to North America", *Applied Economics*, 32: 1745-55.
- Katz, E. y O. Stark (1984): "Migration and Asymmetric Information: Comment", *American Economic Review*, 74, 533-34.
- Ketkar, S. y D. Ratha (2001): "Development financing during a crisis: Securitization of future receivable", Policy Research Working Paper 2582, World Bank, Washington.
- Lindert, P.H. y J.G. Williamson (2001) "Does globalization make the world more unequal?", NBER Working Paper 8228, National Bureau of Economic Research.
- Maddison, A. (2001): *The World Economy. A millennial perspective*, OECD, Development Centre Studies, Paris.
- Meyer, J.B. y M. Brown (1999): "Scientific diasporas: A new approach to the brain drain", *Discusión Paper*, n° 41, Management of Social Transformations, MOST.

- Moses, J.W. y B. Letnes (2002): "The economic cost to international labour restrictions", WIDER Conference, Septiembre de 2002.
- Mundell, R. (1968): *International economics*, Macmillan, New York.
- Murphy, R., A. Shleifer y R. Wishty (1989): "Industrialization and the Big Push", *Journal of Political Economy*, 97, 1003-1026.
- Orozco, M. (2004): "Oportunidades y estrategias para el desarrollo a través de las remesas", en J.A. Alonso (ed), *Emigración, pobreza y desarrollo*, Editorial Catarata, Madrid.
- O'Rourke, K.H. (2001): *Globalization and Inequality: Historical Trends*, Trinity College, Dublin, CEPR y NBER.
- O'Rourke, K.H. y J.G. Williamson (1999): *Globalization and History*, MIT Press Cambridge Mass.
- Ozden, C. y M. Schiff, *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, New York, Palgrave Macmillan.
- Patinkin, D. (1968): "A nationalist model", en W. Adams, *The Brain Drain*, Macmillan, Nueva York.
- Puri, S. y T. Ritzema (1999): "Migrant worker remittances, microfinance and the informal economy: prospects and issues", Working Paper n° 21, ILO, Ginebra.
- Rajan, R. y A. Subramanian (2005): "GAT undermines aid's impact on growth?", NBER Working Paper 11657, National Bureau of Economic Research.
- Ratha, D. (2003): "Worker remittances: An important and stable source of external development finance", *Global Development Finance*, 2003: 157-75.
- Rodrik, D. (1997)
- Rosestein-Rodan, P. (1943): "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal* 53, 202-211.
- Schiff, M. (1998): *Trade, migration and welfare: The impact of social capital*, Development Economics Department, World Bank.
- Sjaastad, L.A. (1962): "The costs and returns of human migration", *Journal of Political Economy*, 70, 80-93.
- Solimano, A. (2001): *International migration and the global economic Order: An overview*, Macroeconomics and Growth Development Economics Research Group, World Bank.
- Stark, O. (1984): "Rural-urban migration in LDCs: A relative deprivation approach", *Economic Development Change*, vol 32, n° 3, 475-86.
- Stark, O. (2003): "Rethinking the brain drain", *World Development*, 32 (1): 15-22.
- Stark, O. y D.E. Bloom (1985): "", *American Economic Review*, 75.
- Stark, O. y D. Levhari (1982): "On migration and risk in LDCs", *Economic Development and Cultural Change* vol 31, n° 1, 191-96.
- Stark, O. y R. Lucas (1988): "Migration, remittances, and the family", *Economic Development and Cultural Change*, 36: 465-81.
- Stark, O. y S. Yitzhaki (1988): "Labour migration as a response to relative deprivation", *Journal of Population Economics*, 1, 57-70.
- Stiglitz, J.E. (1974): "Alternative theories of wage determination and unemployment in LDCs: The labour turnover model", *Quarterly Journal of Economics* vol. 88, n° 2, 194-227.
- Stiglitz, J.E. (2002): *El malestar en la globalización*, Editorial Taurus, Madrid.
- Sutcliffe, B. (1998): *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*, Hegoa, Bilbao.
- Todaro, M.P. (1968): "An analysis of industrialization, employment and unemployment in LDCs", *Yale Economic Essays* vol 8 n° 2, 329-492.
- Todaro, M. P. (1969): "A model of labour emigration and urban unemployment in less developed countries", *American Economic Review*, vol 59, n° 1, 138-148.
- Williamson, J.H. (1997): *Globalization and inequality: past and present*, World Bank Research Observer 12: 117-35.
- Woodruff, Ch. Y R. Zenteno (2001): "Remittances and micro-enterprises in Mexico", Universidad de California.
- Yang, D. Y C. Martínez (2005): "Remittances and poverty in migrants' home areas: Evidences from the Philippines", en C. Ozden y M. Schiff, *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, New York, Palgrave Macmillan.

INMIGRANTES MADRILEÑOS COMO AGENTES DE DESARROLLO DE SUS PAÍSES DE ORIGEN

Percival Manglano

Director General de Cooperación

Consejería de Inmigración

Comunidad de Madrid

Comentarista



La Comunidad de Madrid incluye casi 200 municipios, siendo el más importante el de Madrid capital en el que residen unos 3 millones de personas. En toda la región hay unos 6 millones de habitantes, de los cuales casi un millón son inmigrantes. El número y la rapidez en la llegada de los inmigrantes - en 2000 eran menos de 200.000 - explica la creación de la Consejería de Inmigración de la Comunidad de Madrid, la primera en España.

La Consejería de Inmigración es responsable de la integración de los madrileños, pero también lo es de la cooperación al desarrollo madrileña.

Puede sorprender que una Comunidad Autónoma tenga cooperación al desarrollo. En España está relacionada con una estructura de Estado muy descentralizada. Las Comunidades Autónomas son responsables de políticas sociales muy importantes con presupuestos muy significativos y dentro de esa delegación de competencias está también la cooperación al desarrollo. Las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos en España representan aproximadamente el 15% de la Cooperación que hace España en su totalidad.

En el caso de la Comunidad de Madrid, en 2006 gestionaremos un presupuesto de más de 30 millones euros. En los últimos años -en esta misma legislatura- hemos cuadruplicado nuestros fondos dedicados a la cooperación. Creemos que es una política importante y lo estamos demostrando por la vía de los hechos: dotándola de un presupuesto cada vez mayor.

Entre los aspectos que caracterizan la cooperación al desarrollo que realizamos en la Comunidad de Madrid, están los siguientes:

a) Sectorialmente, destacaría ante todo el **fortalecimiento institucional**. Para que el desarrollo sea sostenible, es imprescindible que exista una estructura institucional basada en un estado de derecho, separación de poderes, lucha contra corrupción y economía de mercado, que es al final el instrumento de generación de riqueza más importante que haya inventado el hombre hasta hoy. La **educación** es también un generador clave del desarrollo. En Asia, por ejemplo, hay un importante movimiento de creación de riqueza y superación de la pobreza y la inversión en educación ha sido fundamental en ello; creo que es un ejemplo a seguir. Por otro lado, está la **igualdad de género** que concibe a la mujer como agente primordial de desarrollo. Por ello, las políticas de ayuda madrileñas tienen como eje transversal a la mujer, no sólo porque

son ellas las que más sufren la pobreza en los países menos desarrollados, sino porque además funcionan como agentes multiplicadores del desarrollo.

b) En lo que se refiere al diseño global de nuestra cooperación, es importante resaltar hasta que punto trabajamos estrechamente con ONGs. Nos diferenciamos de la cooperación que hace el Estado central en cuanto a que nosotros tenemos poca ayuda bilateral, trabajamos más bien a través de ONGs. Creemos que es una forma de llegar a donde mayores necesidades hay. Además, las ONGs participan activamente en el diseño de nuestra ayuda al desarrollo.

c) Nuestra cooperación está orientada primordialmente hacia Iberoamérica. El 70% de nuestros fondos va a países iberoamericanos, en especial a dos zonas prioritarias: la región andina y la centroamericana. La región andina es la que más fondos recibe por la relación que tiene con los inmigrantes que viven en la Comunidad de Madrid. Las nacionalidades más importantes son: de largo la ecuatoriana, con casi 200.000 residentes, seguidos de rumanos (120.000), colombianos (más de 80.000), marroquíes (casi 80.000), y luego peruanos, dominicanos y bolivianos. Tiene todo el sentido que orientemos cada vez más nuestros flujos de inversión de cooperación hacia los países emisores de emigración hacia Madrid.

Para entrar de lleno en el tema que nos ocupa: ¿cómo entendemos nosotros el codesarrollo? Una definición del codesarrollo está muy vinculada al control de los flujos migratorios, pero nosotros no seguimos esa definición. En primer lugar por una razón práctica y es que no tenemos competencias en la materia. El control de los flujos migratorios es una competencia del Estado central. Por otro lado, el codesarrollo no es para nosotros un instrumento para incitar al retorno de los inmigrantes a sus países. Creemos en el libre albedrío de los migrantes respetando siempre la Ley: si ellos deciden que quieren volver es decisión suya. Además estamos muy contentos con los inmigrantes en Madrid. El valor añadido que traen los inmigrantes a Madrid es tan importante que no queremos que retornen; queremos que continúen trabajando por Madrid, por ellos mismos y por sus familias.

Entendemos que ante todo debemos intentar ayudar a que los inmigrantes se conviertan en agentes de desarrollo para sus países de origen. Ellos se sienten responsables de sus países y quieren ayudar a su desarrollo. Los vínculos que unen a los inmigrantes con sus lugares de origen son muy fuertes. La mayoría



Mesa de Trabajo 1. Experiencias de Codesarrollo

piensa en volver a sus países de origen o por lo menos ayudar a sus familiares y allegados que han quedado atrás, conocen sus necesidades de desarrollo y quieren ayudar. Los inmigrantes nos piden constantemente impulsar proyectos determinados en este sentido.

La Administración está en la obligación de escuchar a sus ciudadanos, sean de la nacionalidad que sean. Además los inmigrantes pagan impuestos que financian nuestras políticas de cooperación. Tiene todo el sentido que su voz sea tomada en cuenta a la hora de diseñar nuestras políticas de cooperación. Cuando un inmigrante quiere que una Administración oriente sus flujos de inversión en cooperación hacia un país o región, se dirige a su ayuntamiento o Comunidad Autónoma. Las políticas de codesarrollo en Madrid, están muy definidas por las demandas de los propios inmigrantes, de los propios ciudadanos madrileños con nacionalidades extranjeras.

Concretamente, entre los proyectos de codesarrollo que hemos financiado, destacaría aquellos relacionados con la formación de inmigrantes y sus familiares que quieren emprender negocios en sus lugares de origen. Estamos ofreciendo formación tanto en España como en sus países. También estamos procurando facilitar microcréditos en torno de 6.000 - 8.000 euros.

En conclusión, a la Comunidad de Madrid no le preocupa tanto el retorno, como que los países de origen de sus inmigrantes se desarrollen. Queremos ayudar a canalizar las ansias de desarrollo de sus Patrias de aquellos que las han tenido que abandonar para venir a realizar sus sueños de prosperidad y progreso a Madrid.

CODESARROLLO: EXPERIENCIAS PRÁCTICAS

Jaime Atienza Azcona

Economista

Responsable del área de Relaciones Económicas

Internacionales del Centro de Estudios para
América Latina y la Cooperación Internacional (CEALCI)

Fundación Carolina

Comentarista



La creciente conciencia de encontrarnos ante una era de las migraciones desde hace dos décadas (Castles y Miller) ha otorgado a la discusión sobre el tratamiento y las posibilidades para el desarrollo que ofrecen las migraciones un carácter de elemento central del debate sobre desarrollo. Y es en este contexto de búsqueda del mejor aprovechamiento posible de los impactos positivos de las migraciones donde entra en juego la idea del codesarrollo.

Cabe señalar, por otra parte, que en el tiempo más reciente ha aflorado la sobresaliente importancia que tiene la llegada de remesas sobre la macroeconomía en numerosos países de América Latina y en la región en su conjunto -como antes sucedió entre otros lugares con España-. Las remesas, asumiendo que su contabilización esté subestimada en un 50% (Banco Mundial), suponen ya el primer flujo de financiación del desarrollo en la región. Además, por su enorme capilaridad, se trata de recursos que llegan directamente a millones de manos, a millones de familias, al contrario que otros flujos como la inversión extranjera, el crédito internacional o la ayuda al desarrollo.

Pues bien, tanto la magnitud y visibilidad de las migraciones, como la abundancia en recursos y oportunidades que genera, son elementos que han contribuido a que se comenzara a pensar en torno a la "nueva" idea del codesarrollo. Pero los árboles no nos deben impedir ver el bosque: las oportunidades que brindan las migraciones en la situación actual -posibilitadas en mayor medida que en otros momentos por los avances técnicos del campo de las comunicaciones y el transporte- son resultado del fracaso en términos de desarrollo que enfrenta América Latina en su conjunto y ciertos países con especial gravedad. Hay quienes contemplan la aparición de un modelo de desarrollo basado en la movilidad de la mano de obra -sin considerar los costes y riesgos dado que esa movilidad se da principalmente en condiciones irregulares- y la llegada de capital en forma de remesas. Sin embargo, de no remitir el flujo migratorio y mejorar las condiciones objetivas para el desarrollo, las remesas no van a constituir la semilla del desarrollo, pues quienes las envían se marcharon y no van a regresar, lo que nos lleva a considerar la importancia de la pérdida de capital humano. Estos dos factores son señalados con acierto en la ponencia de José Antonio Alonso como elementos críticos para entender la actual etapa de las migraciones y han de ser abordados para poder alcanzar mejoras sustanciales en términos de desarrollo.

Codesarrollo: el concepto.

Hay un considerable caudal de discusión conceptual en torno al codesarrollo y sus significados, aunque en realidad se trata de una idea joven que parte de un precepto sencillo: buscar los efectos más positivos posibles sobre el desarrollo de los países de origen de las migraciones, propiciando la participación de los propios migrantes. Una dificultad importante para perfilar el contenido de la idea es la escasez de prácticas ejemplificantes que puedan servir para orientar una acción de mayor alcance.

La idea inicial del codesarrollo proviene de la política estatal que en el año 1997 formulase Sami Naïr, que estableció una estrategia de asociación con países de origen de los inmigrantes que incorporaba en los acuerdos migratorios el compromiso de retorno del migrante transcurrido un cierto tiempo de estancia, y el apoyo del Gobierno francés para la puesta en marcha de actividades económicas en su país de origen. Esta perspectiva en el tratamiento de las migraciones, tal y como señala Alonso en su ponencia, no tuvo un impacto considerable posiblemente por no considerar adecuadamente el marco de incentivos presentes en la actuación de los propios migrantes. Sin embargo, supuso el comienzo del trabajo a favor del desarrollo con la participación directa de los migrantes.

A la luz del planteamiento inicial de Sami Naïr se puede afirmar que existen tres formas de abordar la cuestión del codesarrollo:

- Una primera sería la versión inicial, que planteaba el codesarrollo en el marco de una negociación migratoria bilateral de respaldo a la migración con retorno o a la migración circular, de manera que con el compromiso de ambos estados de apoyar el retorno emprendedor del migrante se estaría contribuyendo al desarrollo del país de origen. Contando con las aptitudes, conocimientos y recursos adquiridos por el migrante, su vocación y compromiso de retorno y el apoyo público.
- Una segunda forma abordar la cuestión del codesarrollo, que podría considerarse una visión holística o integral, es por la que se decanta el profesor Alonso, que señala que "si hay espacio para el codesarrollo, éste debiera estar relacionado con el conjunto de estrategias, políticas e instrumentos que pretenden maximizar el contenido de desarrollo de la experiencia migratoria, tomando en cuenta sus actores, ámbitos de acción y potenciales impactos". Se trata de una visión que incorpora al concepto un conjunto de acciones y políticas

públicas -no únicamente las migratorias- y que no se limita al ámbito bilateral de actuación.

- Una tercera forma de abordar la idea del codesarrollo es a través de las actuaciones de carácter local o de pequeña escala que se están llevando a cabo desde diferentes actores y agentes sociales.

Sin hacer una opción por esta idea frente a las otras dos perspectivas mencionadas, en el presente documento no abordaremos consideraciones de mayor amplitud, para establecer una tipología de las actuaciones que han sido llevadas a cabo en ese ámbito, y señalaremos también algunos de los elementos que se están considerando para maximizar el impacto sobre el desarrollo de las remesas, que sería un elemento decisivo dentro del ámbito del codesarrollo.

En todo caso, no parece razonable tratar de establecer una definición precisa y única que el concepto no admite por ahora. Y precisamente por ello abordaremos ahora el conjunto de prácticas, diversas como se verá, que desde la acción social y la cooperación internacional se llevan adelante en el campo de la intervención sobre las migraciones y el desarrollo.

Modalidades de intervención.

El codesarrollo recoge una variedad de iniciativas que se están poniendo en marcha en el campo de las migraciones y el desarrollo con la participación de los propios inmigrantes, sus familiares, y agentes tradicionales de la cooperación -administraciones públicas, ONGD-. Las principales modalidades que se han englobado bajo el concepto de codesarrollo incluyen:

Proyectos sociales basados en remesas comunitarias y apoyo público. En este campo hay un proyecto emblemático que lo ejemplifica: se trata del proyecto "Tres por uno", vigente en varios estados de México, pero con especial implantación en el de Zacatecas. Como explica García Zamora (2005) Este programa basa su existencia en el establecimiento de incentivos por parte de las autoridades públicas para la inversión colectiva social o productiva de las remesas. El socio principal son las llamadas organizaciones de diáspora de mexicanos radicados en los EEUU, más de 700, que operan como agente que recauda los recursos de miembros de pueblos o comunidades. Representantes de esas entidades negocian en México con las autoridades nacional, estatal y local la realización de proyectos, principalmente sociales. Cada uno de esos Gobiernos aporta un dólar por cada dólar aportado por los migrantes. Desde mediados de los noventa se han realizado 1500 pequeños proyectos, en lo que ha constituido un ejemplo muy significativo de colaboración entre las organizaciones de migrantes y las autoridades públicas para el mejor aprovechamiento colectivo de las remesas.

Mediación y participación de los migrantes para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo en sus lugares de origen. Se trata de procesos para propiciar que los migrantes contribuyan a la formulación y seguimiento de proyectos de desarrollo que se pondrán en marcha con recursos de la cooperación para el desarrollo. Los migrantes

serán interlocutores con las autoridades del país de destino y con sus comunidades de origen, y en algunos casos retornarán temporal o definitivamente para el desarrollo de esas actividades. Destaca en esa línea el trabajo desarrollado desde el Fons Català de Cooperació (memorias anuales) en varios países de África Subsahariana, en especial Senegal.

Acciones integrales en el campo del desarrollo en comunidades afectadas por la migración. Se trata de acciones que persiguen un abordaje integrado de las problemáticas asociadas a las migraciones, y el desarrollo de proyectos piloto y acciones significativas focalizadas. A este ámbito pertenece el "Plan Migración, Comunicación y Desarrollo Ecuador - España" (descrito en Atienza 2004), un proceso participativo puesto en marcha en 2001 por un grupo de organizaciones sociales especializadas en ambos países -coordinada en España por Cáritas y en Ecuador por el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, FEPP)- para intervenir sobre el proceso migratorio, abarcando desde acciones directas de apoyo a la producción y la comercialización, hasta otras de incidencia social -medios- y política -autoridades públicas de ambos países-. Esta iniciativa, que se desarrolla como un proceso para un tiempo indeterminado, aborda acciones en el campo de la comunicación radial y vía Internet, de la educación, con programas piloto para escuelas con alta proporción de migrantes, de apoyo jurídico y psicológico a personas afectadas por las migraciones, de microcrédito y apoyo a la producción en zonas de alta migración, ha promovido la realización y publicación de varias investigaciones y seminarios internacionales y ha elaborado propuestas concretas dirigidas a los Gobiernos en relación con el tratamiento de la deuda externa.

Formación durante la migración temporal para el retorno. Se trata de actividades formativas que se hacen compatibles con las actividades laborales, para aquellos migrantes que están participando en migraciones laborales temporales. En este campo destaca la iniciativa llevada adelante por la Unió de Pagesos a través de su asociación Pagesos Solidaris, que forma a los migrantes que acuden al trabajo temporero agrícola, para que puedan desempeñar mejor sus propias actividades agrarias a su regreso.

Apoyo al emprendimiento de inmigrantes retornados. Estas políticas son las que están más en la línea de lo ideado por Naïr, y se han llevado a cabo además de en Francia, en países como Suecia, Holanda o Austria, otorgando apoyo financiero a inmigrantes retornados a Oriente Medio, para su establecimiento y puesta en marcha de actividades económicas en sus países. Para el caso español merece una mención el programa Rétale, promovido por la Fundación Un sol Mon (memoria de actividades, varios años), consistente en la oferta de capacitación, crédito y apoyo a migrantes que quieran retornar a Ecuador para poner en marcha un pequeño negocio.

Restricciones y líneas de futuro en el campo del codesarrollo.

Como se ha visto, dentro de la categoría de codesarrollo se incluyen acciones de muy diferente contenido y naturaleza. Sin embargo, no creemos conveniente tratar de apostar por unas y descartar otras, sino más bien, continuar con las experiencias

exploratorias para encontrar las estrategias indicadas para cada situación y ante cada realidad, sin vocación de encontrar una fórmula universalmente aceptable. En el mejor de los casos, se podrá concluir la conveniencia de considerar siempre una serie de elementos en un proyecto de codesarrollo, a combinarse en diferente forma y medida en función del contexto y otros condicionantes en cada caso.

Por ello se citan en primer lugar algunas restricciones a tener en cuenta, pues condicionan las posibilidades de emprender acciones en el campo del codesarrollo, y se continúa con algunas líneas de acción para el trabajo en este ámbito.

Restricciones principales. Se trata de factores limitantes a tener en cuenta a la hora de abordar estrategias de codesarrollo. (i) El tiempo de estancia y la situación sociolaboral de los migrantes en el país de acogida; (ii) la calidad y madurez organizativa de las organizaciones de migrantes y de otras organizaciones sociales que habrían de colaborar en procesos de codesarrollo; (iii) la calidad y madurez de las instituciones públicas implicadas, en ambos países; (iv) la motivación y el compromiso social de los sectores a los que se quiere implicar en las actividades a llevarse adelante; (v) la carencia / dotación relativa de capacidades para operar como agentes de desarrollo; y (vi), las limitaciones del contexto.

Líneas de trabajo futuro. Se trata de opciones estratégicas para las instituciones implicadas en este campo: (i) fortalecimiento del asociacionismo de inmigrantes y de organizaciones comunitarias en los lugares de origen en que se quiere intervenir; (ii) fomento de la integración de los inmigrantes en el asociacionismo local; (iii) desarrollo de programas de capacitación para el desarrollo local; (iv) apoyo a procesos de trabajo prolongados, y no a acciones puntuales, sin esperar por tanto resultados exitosos inmediatos; (v) establecimiento de incentivos públicos y/o privados para la reinversión colectiva social y/o productiva de las remesas; y (vi) propiciar la colaboración con agentes privados cercanos a las problemáticas de los migrantes, en especial del sector financiero.

Intervenciones para maximizar el impacto de las remesas.

Existe una extendida y justificada preocupación internacional por mejorar los impactos positivos que sobre el desarrollo pueda tener la llegada de remesas, que se ha visto acentuada por las magnitudes desveladas en los últimos años. Las remesas, como se ha argumentado suficientemente en este informe, han resultado ser una de las principales fuentes de llegada de recursos al mundo en desarrollo.

Una cuestión aparece claramente como supuesto de partida: se trata de recursos privados y por lo tanto sus legítimos titulares -migrantes o familiares- son enteramente dueños de su posible destino. Y parece haber un acuerdo unánime también sobre la inconveniencia de establecer gravamen alguno a la circulación de las remesas, pues se trata de recursos ya gravados allí donde fueran obtenidos como ingreso y que además tienen costes de transacción considerables.

Sin embargo, en economías con una escasez estructural de

capital, parece razonable la búsqueda de fórmulas para incentivar un uso más provechoso en el largo plazo para las familias y comunidades receptoras de las remesas.

Algunas medidas se refieren a las condiciones del mercado - información, competencia, transparencia- y otras entran en el campo de los incentivos monetarios o fiscales o acciones positivas de acompañamiento.

Se plantean a continuación algunas de las líneas de trabajo que podrían impulsarse.

(i) Reducir los costes de envío, para conseguir que lleguen al destino cuanto mayor volumen de remesas, mejor, adaptando y flexibilizando para ello las normativas bancarias. Ello implica medidas de fomento de la competencia -el ejemplo del bajo precio de las remesas que circulan desde los EEUU a México ilustra bien esta línea, pero para su verdadera eficacia han de existir volúmenes de negocio significativos- y otras de información pública de los costes comparados, para fomentar la competencia a la baja, y haciendo llegar a la población migrante todas las posibilidades disponibles. Por último, las autoridades monetarias podrían establecer medidas correctoras o límites máximos infranqueables para el cobro de los envíos.

(ii) Propiciar una mayor bancarización de los migrantes, evitando los riesgos y costes financieros de los sistemas informales, y cuando pruebe ser la mejor opción en términos de desarrollo. Parece claro que en los países de llegada resulta más conveniente la bancarización, y también es así en términos generales. Sin embargo conviene tener cautela en función de la realidad del país del que sea originario el migrante. En todo caso conviene facilitar el acceso al sistema bancario formal en destino mediante formación, información y orientaciones claras. Y hacerlo, igualmente, allí donde se den condiciones de confianza en los países de origen, sin utilizar únicamente reglas generales que presupongan que todos los sistemas financieros o todos los bancos son igualmente confiables.

(iii) Expandir y diversificar los servicios financieros para los migrantes y para sus familiares en origen. En este caso se trata de iniciativas que mayoritariamente han de emprenderse desde el sector financiero privado. Ya existen productos financieros adaptados a las necesidades de los migrantes, pero el margen de crecimiento y diversificación es muy amplio. La puesta en marcha de productos en destino es lo que más podría influir sobre el uso de remesas: seguros médicos o escolares, productos de inversión con primas especiales para los recursos remesados o productos hipotecarios para las familias de los migrantes son solo algunos ejemplos que ya existen en algunos bancos de algunos países. Fomentar un mejor uso de las remesas implica propiciar que se amplíen este rango de productos, animando a ello desde los países de origen y destino de los migrantes, ambos interesados en esta vía.

(iv) Otorgar a los migrantes formación sobre sus derechos,

obligaciones y potenciales beneficios como clientes del sistema bancario. Atendiendo de esa manera al problema ya señalado del desconocimiento del funcionamiento del sistema financiero del país de recepción. Un asunto determinante es llegar a establecer comunicación con los migrantes, en especial los que se encuentran en situación irregular. Ello exige un trabajo desde las administraciones locales y con las organizaciones sociales que trabajan a favor de los inmigrantes y sus propias asociaciones, en el caso de España todavía en fase de fortalecimiento.

(v) Promover alianzas entre entidades financieras de los países de envío y recepción de las remesas. Resulta obligado contar con bancos asociados en los países de envío y recepción de las remesas para mejorar los servicios y acercar a los migrantes al sistema financiero, lo que resultará en una mayor propensión a ahorrar y a invertir, especialmente si se avanza en la diversificación de productos y ofertas para los propios migrantes. Es interés de los propios bancos privados el llegar a acuerdos de asociación, pero es también tarea de las instituciones públicas incentivar y animar esa política positiva a un tiempo para los migrantes y sus familias y para el sistema financiero.

(vi) Fortalecimiento de estructuras financieras locales y organizaciones de ahorro y crédito cercanas y al servicio de los sectores populares. En países con una fuerte dualidad social y segmentación entre el mundo rural y urbano, es frecuente que los bancos con proyección internacional no estén presentes en buena parte de la geografía nacional, menos aún en el medio rural. Sin embargo, en algunas regiones, América Latina en especial, existen redes de estructuras financieras locales y cooperativas de ahorro y crédito con una presencia territorial importante en los sectores más alejados de las capitales y grandes ciudades. Fortalecer esas estructuras -o sus organizaciones de segundo piso- es una buena estrategia para garantizar la llegada de las remesas hasta lugares más alejados, que ocurra mediante cauces formales, y que además se alimente el capital de instituciones financieras locales, lo que revertirá en beneficio directo de las comunidades de las que salieron los migrantes. Ese fortalecimiento puede significar apoyo tecnológico u organizativo, pero también acceso a sistemas de envío de remesas cuando las cooperativas estén preparadas para ello y estén sujetas a la supervisión del Banco Central. En ese caso los bancos de los países emisores pueden proponer a sus socios de los países receptores que alcancen acuerdos con estas redes, incluyendo la cesión de ramales de swift, para garantizar la llegada directa del dinero a las comunidades de origen y el vínculo de los migrantes en el exterior con sus organizaciones y familiares.

(vii) Facilitar el acceso a los canales formales de envío de remesas de los migrantes irregulares. Ya se ha señalado reiteradamente que el número de migrantes irregulares es elevado aunque no se pueda determinar con claridad. Su condición no supone, sin embargo, que no trabajen y no tengan ingresos, normalmente provenientes de la economía sumergida o de sectores tradicionalmente al margen de la formalidad como el

servicio doméstico. Así que en pura lógica enviarán parte de sus ingresos a sus familiares en el país de origen, pero normalmente mediante sistemas que primen el anonimato. En EEUU ya se ha avanzado en las normas para permitir acceder a cauces de envío más formales a los migrantes irregulares; en concreto se autoriza la apertura de una cuenta bancaria con la presentación de un documento oficial y en vigor del país de origen. El gobierno de México ha sido el más efectivo en reaccionar, distribuyendo certificados consulares a sus nacionales irregulares en aquel país. Una buena práctica a tener en cuenta que no busca premiar la migración irregular sino acercar a cauces más formales y transparentes a millones de ciudadanos.

(viii) Creación o utilización de instrumentos e incentivos que desde la cooperación internacional premien la inversión productiva de las remesas. La cooperación internacional puede jugar un rol importante en este campo, dotando fondos que funcionen como incentivo monetario directo a la inversión social o productiva de los migrantes con sus remesas. Lo ideal serían esquemas en que la cooperación internacional aporta y también lo hacen entidades locales. Podrían explorarse también mecanismos que premien con una inversión social de la cooperación internacional la inversión productiva de los migrantes, incentivando la dimensión productiva mediante la provisión de mejoras sociales beneficiosas para toda una comunidad. Los recursos para este tipo de iniciativa podrían provenir de fuentes tradicionales -donaciones de la AOD-, de fondos resultantes de operaciones de canje de deuda, o de fondos de cooperación directa del sistema de cooperación descentralizada, en el caso español.

(ix) Puesta en marcha de sistemas de apoyo y asesoría para la inversión. Como medida independiente o vinculada a la anterior, la puesta en marcha de sistemas de asesoría, acompañamiento y apoyo para la inversión productiva de las remesas es otro de los ámbitos de actuación a tener en cuenta. Existen experiencias con algunos años de recorrido ya en el centro de Europa, tanto en Bélgica -red migration et development- como en Holanda -organizaciones como COS e IntEnt- centradas en dar apoyo a los migrantes para reinvertir productivamente sus remesas contando con capacitación y asesoría en el país de destino y también en el lugar de origen en el que se quiere realizar la inversión.

(x) Fomento de alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos sociales y productivos que acompañen la llegada y utilización comunitaria de las remesas. Existe un notable interés y disposición a colaborar de un significativo de actores públicos y privados en impulsar un mejor uso productivo de las remesas, incluyendo entidades financieras, cámaras de comercio, administraciones públicas u ONGD. Estamos entonces ante un terreno abonado para la formación de alianzas público - privadas para fomentar una mayor y mejor inversión social y productiva de las remesas.

Conclusiones

Hemos señalado desde el inicio que no existe un acuerdo unánime ni una visión única sobre lo que constituyen o no iniciativas de codesarrollo, por lo que no parece conveniente conducir lo que debe ser la búsqueda de actuaciones e iniciativas a favor del desarrollo a un terreno excesivamente retórico. Resulta más conveniente tratar de encontrar cuáles son las mejores fórmulas para impulsar el desarrollo en un contexto de intensas migraciones desde el ámbito más general de las políticas públicas de países de origen y destino de la migración. En el nivel micro, conviene a partir de las prácticas llevadas a cabo, el establecimiento de modalidades de actuación, que ya se han señalado en este breve documento.

Para afirmar la bondad o validez de las diferentes iniciativas, entonces, lo primero que debe observarse es la magnitud y el signo de su impacto sobre el desarrollo. Así, si la intervención es positiva para el desarrollo en un contexto de alta migración, tanto da si hay quienes consideran que no se trate de una genuina intervención de codesarrollo: habrá cumplido su función principal. El otro factor de importancia es que esa intervención haya ofrecido oportunidades e incentivos para la participación de los propios migrantes y su entorno, habida cuenta que se trata claramente de agentes de desarrollo en este nuevo contexto y cuya participación e implicación tendrá efectos notablemente positivos.

Ahora bien, una actuación exitosa en este campo requiere del compromiso y el acierto de las políticas públicas y, porqué no, en muchos casos de la implicación del sector privado. Requiere también entidades -organizaciones de diáspora, asociaciones de inmigrantes, ONGD- con suficiente madurez y capacidad de acción, y aptitudes para el desarrollo local. En alguna ocasión se plantea la mera presencia de oriundos de un lugar concreto como garantía de la calidad de sus visiones del desarrollo y propuestas. No necesariamente es así, son precisos conocimientos específicos para impulsar el desarrollo local, cualquiera que sea la orientación del mismo.

Por último, es preciso recordar que fue la ausencia de condiciones para el desarrollo lo que empujó a millones de personas a emigrar. Y esas condiciones no cambian rápida ni fácilmente. Por lo tanto, los esfuerzos que se hagan en el campo del codesarrollo o de las migraciones y el desarrollo operarán normalmente en un contexto desfavorable que debe ser tenido en cuenta con realismo y pragmatismo desde el primer momento, para evitar fracasos y para focalizar y concentrar los esfuerzos en aquello que haga posible la mejora en las condiciones reales de vida de la población.

Bibliografía

Abad y otros (2005): Codesarrollo: migraciones y desarrollo mundial. Madrid, CIDEAL / AECl.

Acosta, A., López S. y Villamar, D. (2005): Las remesas y su aporte para la economía ecuatoriana. En Herrera y otras: La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades. Quito, FLACSO / Plan Migración. Comunicación y Desarrollo.

Acosta A. y Atienza, J. (2004): Migraciones y desarrollo: el caso de Ecuador. Madrid, CECOD, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo. www.cecod.net

Adams, R. y Page, J. (2005): Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries? *World Development* 33 (10).

Alonso, José Antonio (2006): Desde la emigración hacia el desarrollo: nuevas bases del codesarrollo. Borrador sujeto a revisión, ponencia presentada en el Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, SEGIB, 18 y 19 de julio de 2006.

Alonso, José Antonio (2004): Emigración y desarrollo: implicaciones económicas. En Alonso (ed.): "Emigración, pobreza y desarrollo". Madrid, Los libros de la Catarata / Comunidad de Madrid.

Arias, Marta (2002): Migraciones y desarrollo ¿hay lugar para la cooperación? En La realidad de la ayuda 2001 - 2002. Informes, n.º 19. Interpón, Barcelona.

Atienza, Jaime (2004): La cooperación para el desarrollo en contextos de alta migración. De las ideas a la práctica: el "plan migración, comunicación y desarrollo". En Alonso (ed.): "Emigración, pobreza y desarrollo". Madrid, Los libros de la Catarata / Comunidad de Madrid.

Banco Mundial (2005): Global Economic Prospects 2006: economic implications of remittances and migration. Washington DC, The World Bank.

Cáritas Española (2003): Nadie sin futuro. Madrid, Cáritas Española. www.caritas.es

Castles y Millar (2004): La nueva era de las migraciones. EEUU - México, UAZ.

Comisión Europea (2005): Comunicación al Consejo, el Parlamento, el Consejo Económico y Social y el Comité de las Regiones sobre "Migraciones y desarrollo". Bruselas, septiembre de 2005. Europa/eu/int.

Consejo de Cooperación al Desarrollo (2005): Documento de consenso sobre codesarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Declaración final de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Salamanca, 14 y 15 de octubre de 2005. En www.ciberamerica.org Fons Catalá de cooperació (varios años): memorias anuales. En www.fonscatala.org

Fundació Un sol Mon (varios años): memorias de actividades; obrasocial.caixacatalunya.es/osocial/

García Zamora, Rodolfo (2005): Migraciones, remesas y desarrollo. Colección Ángel Migrante, Doctorado en estudios del desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas.

Giol, Joaquim (2004): Las comunidades de migrantes en destino. En Alonso (ed.): "Emigración, pobreza y desarrollo". Madrid, Los libros de la Catarata / Comunidad de Madrid.

Global Commission on International Migration (2005): 'Migration in an interconnected world: New directions for action'. En www.gcim.org

Jiménez, Carlos (2004): Migraciones y desarrollo: expectativas, concepciones y escenarios de futuro. Madrid, CECOD, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo. www.cecod.net

Naïr, Sami (1997): Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires. Paris, MAE.

OCDE (varios años): Trends in International Migration (SOPEMI), OCDE, París.

Pagesos solidaris: www.pagesossolidaris.org

Ratha, Dilip (2003): Worker's remittances: an important and stable source of external development finance. En Banco Mundial, Global Development Finance 2003.

Sassen, Saskia (2001): ¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización. Barcelona, Bellaterra.

LAS LECCIONES Y LOS RETOS DEL PROGRAMA 3X1 EN MÉXICO

Rodolfo García Zamora

Doctorado en Estudios del Desarrollo

Universidad Autónoma de Zacatecas

Comentarista



1.- Los aportes del Programa Tres por Uno.

En los últimos años con el gran crecimiento de las remesas familiares recibidas por México, que en el 2004 llegaron a 16.613 millones de dólares según el Banco de México (1), y que para el 2005 alcanzarán los 20 mil millones de dólares (2), y se espera lleguen a 24 mil millones de dólares este 2006, según declaraciones del gobernador del Banco de México (3) se produce una gran expectativa y debate sobre los impactos de esas remesas en el desarrollo económico del país y sus diferentes regiones. La larga experiencia migratoria internacional de los zacatecanos en Estados Unidos, la integración silenciosa vía un mercado laboral binacional en los últimos cincuenta años y la "adicción" a las remesas por parte de la economía estatal, puede ser un valioso referente para el futuro desarrollo del país y las regiones que recién se integran de manera acelerada en el proceso de la migración internacional, con diversas consecuencias, entre otras, la adicción a los recursos generados por los mexicanos en el exterior.

Durante los últimos años, en que el fenómeno migratorio internacional a los Estados Unidos se ha masificado prácticamente a todo el territorio nacional como reflejo de la precariedad económica nacional y de la creciente integración entre ambos países. Se ha generado una importante cantidad de estudios en México y el extranjero sobre las causas y consecuencias de dicho fenómeno. En particular, ha quedado claro el potencial real que tienen las remesas en tanto transferencia salarial transnacional que permite a los familiares de los migrantes aumentar su bienestar en términos de alimentación, salud, educación y vivienda (4). Lo que si bien es

un impacto positivo en la población receptora de tales recursos, por otra parte, tiene un efecto de desigualdad social respecto a la población que no cuenta con tales recursos. Sin embargo, la experiencia zacatecana es relevante en cuanto a la canalización de remesas colectivas (cooperaciones de los integrantes de los clubes zacatecanos en Estados Unidos) para financiar proyectos de infraestructura social en las comunidades de origen y ésta se remonta a los años sesenta del siglo anterior, como detallamos enseguida.

Una larga tradición migratoria internacional de los zacatecanos a los Estados Unidos, de más de cien años, les ha permitido formar en las últimas décadas una importante organización de Clubes Zacatecanos en aquel país, cuya base central radica en compartir un sentimiento de pertenencia comunitaria con los lugares de origen que los vincula con las comunidades de destino, para realizar actividades conjuntas en beneficio de sus lugares de procedencia. Estos clubes tienen su antecedente, desde los años sesenta en el Sur de California, cuando de forma incipiente empiezan a organizarse en Los Ángeles, para otorgar apoyos solidarios a migrantes enfermos, afectados por accidentes o fallecidos que requerían ser trasladados a su tierra. (5). A partir de esta etapa se inicia también el apoyo para llevar a cabo las primeras obras de infraestructura social, como reparación de plazas, iglesias, parques deportivos y panteones sólo con sus cooperaciones. Etapa que ha sido denominada por algunos dirigentes migrantes zacatecanos como el periodo del "Cero por Uno": el dólar migrante como único instrumento de financiamiento. En los años setenta se avanza en la experiencia de juntar fondos concurrentes de algunas pre-

sidencias municipales y los recursos de los migrantes para la realización de obras comunitarias, bajo la modalidad "Uno por Uno". Pero, es en los últimos quince años cuando los Clubes Zacatecanos, inicialmente en California, y luego en otros estados de la Unión Americana (Illinois, Texas, Colorado, Nevada, etcétera), comienzan una etapa de desarrollo que al inicio del siglo XXI los convierte en la organización de migrantes mexicanos más importante, por el número de clubes (más de 200) y por el apoyo sistemático en el financiamiento a proyectos de infraestructura social en sus comunidades de origen.

La experiencia migratoria zacatecana a los Estados Unidos, el surgimiento de importantes redes sociales transnacionales, su largo apoyo a las comunidades de origen, la intensificación de la migración internacional y de la entrada creciente de remesas al país, junto con el surgimiento de un nuevo tipo de políticas públicas que intentan aprovechar el aporte de los migrantes para el desarrollo regional, explican el surgimiento del programa "Dos por Uno" en 1992 en Zacatecas, con el propósito de institucionalizar los apoyos de los Clubes Zacatecanos para la construcción de obras de infraestructura social en sus comunidades de origen, con la aportación de un dólar del gobierno estatal y otro del gobierno federal, por cada dólar que inviertan los migrantes. Así, en 1993 se inicia la ejecución de los primeros proyectos, con una inversión de 575 mil dólares. En 1999 el programa cambia a la etapa del "Tres por Uno", cuando los municipios se integran al programa aportando un dólar adicional gracias a su mayor disponibilidad presupuestal derivada de la descentralización del gasto federal. Lo que explica que ese año se financiaron 93 proyectos en 27 municipios con casi cinco millones de dólares. La prioridad de las inversiones entre 1993 y 1999 fue suministro de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, campos deportivos, caminos, pavimentación, iglesias, parques, plazas y lienzos charros. Para el año 2000, los migrantes aportan 1.5 millones de dólares, los cuales sumados a los aportes gubernamentales reúnen 6 millones de dólares que financian 95 proyectos comunitarios; destaca la promoción de un nuevo tipo de proyectos: becas para estudiantes y centros de cómputo comunitarios en los municipios de Monte Escobedo y Jalpa. Para el año 2001, el Programa invierte 7 millones de dólares para 113 proyectos; en el 2002 asciende a 8.5 millones de dólares para 149 proyectos y el 2003 llega a 20 millones para 308 proyectos. En total, de 1993 al 2005 se estima que se han realizado 1500 proyectos de infraestructura social bajo este Programa con una inversión de 62 millones de dólares de fondos concurrentes (6). Resalta como en los últimos tres años se ha estado financiando la descentralización de la Universidad Autónoma de Zacatecas hacia los municipios de Jalpa, Tlaltenango y Valparaíso a iniciativa de la población local y sus organizaciones de migrantes con un aporte importante del Programa Tres por Uno.

Dada la importancia que la experiencia del Programa 3x1 tuvo en Zacatecas y en la comunidad migrante mexicana en Estados Unidos, el gobierno federal lo convierte en el 2002 en programa nacional con cobertura para 20 estados del país. Del 2003, año en que inicia sus actividades, al 2006 en que se expande a 26 estados, el presupuesto federal promedio anual fue de 15 millones de dólares, que contrasta con los 54 millones de dólares que diariamente enviaron los migrantes mexicanos a su país.

En términos de impactos los aportes más importantes del Programa Tres por Uno no son en términos de inversión (el Programa no rebasa el 1% de las remesas familiares recibidas), ni de cantidad de obras de infraestructura básica, sino en posibilitar y fomentar la organización transnacional de los migrantes que se materializa luego en la realización de cientos de proyectos sociales que elevan el nivel de vida de la población e inciden favorablemente en el desarrollo local. Ello refleja los tres aportes de las remesas colectivas: cohesionan a las comunidades de origen con las de destino, las convierte en interlocutoras con los tres niveles de gobierno y permite financiar obras sociales en regiones antes excluidas de la inversión pública (7). Dicho programa propicia lo que Natasha Iskander ha llamado como un proceso inédito de aprendizaje social entre los propios migrantes, sus comunidades de origen y los tres niveles de gobierno (8). Este es el aspecto que tiene mayor importancia en el contexto actual de México, cuando la fragilidad macroeconómica se incrementa (como lo muestra su dependencia de los ingresos petroleros y las remesas), y en una visión estratégica del país urge una propuesta de desarrollo regional y local para todo su territorio, en la cual las organizaciones de migrantes pueden jugar un importante papel de apoyo.

Un aporte adicional del Programa Tres por Uno como proceso de aprendizaje social lo representa la promoción de la cultura del control social y el rendimient de cuentas que aun resulta incipiente en México. La esencia del lento avance en la nueva cultura del rendimient de cuentas y la transparencia en la aplicación de los fondos públicos y comunitarios radica en la debilidad organizativa de las comunidades de origen, la escasa maduración de la ciudadanía mexicana y el cambio institucional limitado en los tres niveles de gobierno hacia esa nueva cultura. Aspectos que no sólo limitan el avance en la cultura del rendimient de cuentas en general de la sociedad y de la democratización, sino que, incluso, traban el avance hacia una nueva etapa de otros proyectos sociales y productivos. Impiden consolidar ese proceso de aprendizaje social transnacional como fuerza democratizadora, de control social y apoyo al desarrollo comunitario integral.

La experiencia del Programa 3 por 1 en Zacatecas y a nivel nacional plantea los siguientes retos para su consolidación (9):

- 1.- ¿Cómo institucionalizar ese proceso de aprendizaje social sin caer en un nuevo corporativismo social?
- 2.- ¿De que manera administrar mejor y optimizar el Programa 3 por 1 para comunidades y clubes?
- 3.- ¿De que manera acompañar el fortalecimiento de las comunidades de origen y destino para que tengan un papel más activo en el programa e incluso sugieran programas emergentes de desarrollo transnacional en educación, cultura y salud, como parte de un nuevo tipo de política pública?
- 4.- ¿Cómo promover una cultura de rendimient de cuentas y transparencia social hacia los programas y sus comunidades?
- 5.- ¿De qué manera respaldar las estrategias de las organizaciones de inmigrantes para fortalecer su presencia económica,

social y cultural en Estados Unidos, asumiendo los retos que representa la segunda generación y la situación de desventaja económica, social y cultura en que se desenvuelven?

6.- ¿Cómo generar nuevas alternativas para la inversión y microproyectos productivos de los inmigrantes por las diferentes dependencias gubernamentales, que permitan canalizar las iniciativas bajo programas de inversión específicos para los migrantes, evitando violentar el Programa Tres por Uno, que tiene una lógica eminentemente solidaria de apoyo comunitario y no la lógica empresarial del beneficio como todas las inversiones privadas?

2.- Los migrantes y el reto de los proyectos productivos.

El que sea la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California (FCZSC) una de las principales organizaciones de migrantes mexicanas interesada en avanzar hacia la etapa de los microproyectos productivos se explica por su antigüedad y maduración que le ha permitido promover varios niveles de desenvolvimiento institucional para la participación política con la creación del Frente Cívico Zacatecano en 1997; para la modificación del Programa Tres por Uno Iniciativa Ciudadana, en el sentido de flexibilizar sus reglas de operación, restablecer la normativa original de exigir la participación de los Clubes y Federaciones como requisito para recibir apoyo del Programa y buscar opciones para los microproyectos productivos en el mismo. Por otra parte, durante los años 2003 y 2004 fue la principal promotora de la Ley Migrante en el último año, que modificó la Constitución estatal para dar cabida a diputados y alcaldes migrantes por vez primera en el país. Gracias a la cual hay dos diputados y dos alcaldes representantes de ese sector. Ello muestra la relevancia de las Federaciones de migrantes en la vida económica, social y política del estado de Zacatecas y del país.

Siendo la FCZSC, la Federación de emigrantes mexicanos más antigua y consolidada de México, ello explica que haya logrado proporcionar a cientos de comunidades zacatecanas la totalidad de las obras sociales de infraestructura básica y que ahora se plantea la posibilidad de transitar a una nueva etapa de la filantropía social a la promoción de microproyectos productivos. Lo cual implica un enorme desafío y grandes riesgos para la FCZSC, un auténtico "paso de la muerte" (10) por los siguientes obstáculos:

- 1.- La crisis económica estructural de la economía mexicana.
- 2.- La bancarrota del campo mexicano.
- 3.- El desmantelamiento del Estado mexicano para el desarrollo.
- 4.- Los impactos del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.
- 5.- La debilidad económica y organizativa de las comunidades mexicanas.

6.- La fragilidad institucional de las organizaciones de migrantes mexicanos en términos de disponibilidad de tiempo, profesionalización, organización y capacitación.

Así, el "paso de la muerte" institucional, de lo solidario a lo productivo, implica además de una reorientación del modelo económico actual y la aplicación de un nuevo tipo de políticas públicas que promuevan el desarrollo regional, el reto de aumentar significativamente la organización y capacitación técnica de los clubes y Federaciones de migrantes para poder enfrentar seriamente la nueva etapa de los microproyectos productivos y el desarrollo comunitario transnacional. Pero ello no será posible si no se avanza en la organización y capacitación técnica de las comunidades de origen y en el cambio institucional en los tres niveles de gobierno. Las comunidades de origen de Zacatecas (y del país, en general) presentan una profunda debilidad económica, social y organizativa, que en ocasiones impide realizar cualquier propuesta de desarrollo local o microproyectos productivos a causa del despoblamiento, de la desorganización social, el atraso técnico, e incluso la pasividad social generada por la adicción a las remesas familiares. Este y los demás obstáculos estructurales exigen un nuevo tipo de políticas públicas comprometidas con estos objetivos, en términos de políticas de desarrollo, capacitación, organización y financiamiento alternativo (11)

El panorama anterior, muestra entre otras cosas, la gran generosidad de las diferentes organizaciones de migrantes mexicanas que pretenden promover mediante los proyectos productivos, el desarrollo económico de sus regiones de origen que no ha sido logrado por los diferentes gobiernos del país. Refleja, además, la debilidad institucional y organizativa de ellas y sus comunidades de origen para enfrentar "el paso de la muerte", y la ausencia a nivel nacional y estatal de políticas públicas de Estado sobre desarrollo y migración, la inexistencia hasta hoy de estructuras económicas gubernamentales de integrar cotidianamente las propuestas y proyectos sociales y económicos de los migrantes, valorar su consistencia técnica, fortalecerlas y transformarlas en acción de gobierno diarias a través de sus diversos programas operativos anuales.

En Zacatecas, como en el resto de México, se requiere un cambio institucional a fondo en los tres niveles de gobierno, la creación de verdaderas políticas públicas de Estado sobre desarrollo regional y migración para poder capitalizar realmente las enormes y generosas contribuciones de sus migrantes al desarrollo integral del país, con empleo, democracia y bienestar para todos. De lo contrario, seguirá la retórica, el atraso, la marginación, la emigración de 500 mil mexicanos cada año y en dos décadas la mayoría de los municipios tendrán problemas de despoblamiento.

Conclusiones.

1.- El Programa Tres por Uno ha sido una gran experiencia de solidaridad transnacional entre las organizaciones de migrantes mexicanas y sus comunidades de origen. Además de otros aportes, ha propiciado la colaboración de la ciudadanía transnacional con los tres niveles de gobierno para el beneficio de la población de las zonas de alta migración internacional, generando al mismo tiempo un proceso de aprendizaje social transnacional que posibilita avanzar hacia un nuevo tipo de proyectos productivos y comunitarios con base a nuevas políticas públicas para promover el desarrollo local y regional.

2.- La clave del Programa Tres por Uno ha sido el lazo afectivo de los migrantes con sus comunidades de origen, que a pesar de su heterogeneidad económica, social y política los ha hecho participar y contribuir en el bienestar de la población local. Influyendo, de paso, en las nuevas orientaciones de la política social del país. El crecimiento sostenido del Programa se explica porque las donaciones son voluntarias y la apropiación de los resultados es comunitaria, sin distinciones para nadie. Pero, cuando se trata de inversiones productivas la lógica es otra. Se trata de la lógica de la ganancia y cambian radicalmente las reglas del juego. Se trata de inversionistas (individuales o privados) que comprometen sus ahorros para obtener un beneficio; asumen los riesgos del mercado afines a toda inversión empresarial, fiscalizan y exigen rendimiento de cuentas constantemente.

3.- Por todas las dificultades a que se enfrenta la transición de los proyectos solidarios a los proyectos productivos nuestra posición es que el Programa Tres por Uno debe conservarse sólo para los proyectos sociales para los cuales fue creado y se deben crear nuevos programas específicos a nivel nacional y estatal para los proyectos productivos, evaluando diferentes experiencias tenidas en el país en los últimos ocho años, en entidades como Guanajuato, Jalisco, Zacatecas, y a nivel nacional, el Programa Invierte en México de Nacional Financiera en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo.

4.- El programa Tres por Uno se puede mejorar en su planeación, participación, cobertura, ejecución y evaluación. Incluso puede hacer una doble aportación en el tránsito hacia los proyectos productivos mediante el sólido capital social de las organizaciones transnacionales de migrantes comprometidas con el desarrollo local y la realización de obras de infraestructura como carreteras, electricidad, y otras, que posibiliten la realización de los proyectos productivos. Pero, mezclar lo solidario con lo productivo, en condiciones de ausencia de cultura empresarial e introduciendo potenciales disputas por las inversiones y sus rendimientos puede ser la tumba de Programa Tres por Uno.

5.- Hoy que los diversos organismos internacionales en el mundo, como las Naciones Unidas y el Banco Mundial, reconocen el aporte que los migrantes hacen a sus países de origen y en los de destino, resaltando el potencial que tienen como apoyo para el desarrollo económico, hoy que en México a los migrantes se les llama héroes y no se puede explicar el funcionamiento del país sin sus contribuciones, en plena coyuntura electoral, se debe pasar de

la demagogia a compromisos claros y explícitos de los diferentes partidos que aspiran a la presidencia de la República por realizar un cambio a fondo en la estructura del Estado-Nación actual, en su estructura gubernamental, que asuman la transnacionalidad del pueblo mexicano y la imperiosa necesidad de establecer una nueva forma de gobernar subordinada a la ciudadanía y nuevas políticas públicas que permitan a futuro, que millones de mexicanos puedan ejercer su derecho a no emigrar porque México ya les pueda ofrecer condiciones de empleo y vida decorosa.

Como dicen los propios migrantes mexicanos: no se les puede seguir tratando como cajeros automáticos. Tampoco como una parte marginal de las políticas sociales asistencialistas. Se requieren políticas públicas explícitas que incidan en las raíces de la migración misma. El atraso, la pobreza, la marginación y el desempleo. Ello implica reorientar el modelo económico actual e integrar el crecimiento del mercado interno, el desarrollo regional del país y la atención a los migrantes y sus comunidades como prioridad central, mediante una política de Estado sobre Desarrollo y Migración integral, coherente, profesional y de largo plazo.

6.- Conociendo el gran potencial de inversión que tiene una parte de los migrantes mexicanos en Estados Unidos y las enormes oportunidades que ofrece el mercado paísano en ese país, las Secretarías de Hacienda, Economía, Agricultura y Desarrollo Social, entre otras dependencias federales, deberían tomar con toda seriedad la posibilidad de presentar un catálogo de programas y proyectos de inversión que responda a la diversidad de perfiles de la comunidad migrante mexicana: migrantes ahorradores, migrantes inversionistas, microempresarios y migrantes jubilados entre otros.

7.- A nivel estatal en Zacatecas, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Oaxaca, Estado de México, Puebla y otros, existen las condiciones materiales para avanzar en políticas de estado sobre desarrollo y migración que integren de manera central a las organizaciones de migrantes y sus comunidades de origen en la planeación estatal, el diseño de los diferentes programas operativos, su aplicación y evaluación. Ello supone que los diversos gobiernos y los Congresos estatales superen la actitud de sólo beneficiarse de los recursos de los migrantes como complemento de la inversión pública. Que superen su actitud asistencialista que prevalece en casi todos ellos mediante las Oficinas de Atención a los Migrantes, se les debe ubicar como eje del conjunto de sus políticas públicas promoviendo un nuevo tipo de programas sobre desarrollo regional y local en las cuales el centro lo represente el municipio y la descentralización integral de la función pública, de obligaciones y recursos técnicos y financieros. En tales entidades existen valiosas experiencias, positivas y negativas, de proyectos productivos con migrantes, que no han sido suficientemente valoradas como referentes importantes para que a nivel estatal se puedan establecer los nuevos programas de inversión con migrantes en coordinación con los esfuerzos y programas que se hagan a nivel nacional.

8.- En gran medida el que en México se puedan establecer nuevas políticas de Estado sobre migración y desarrollo depende

del avance de la democracia y el ejercicio pleno de la ciudadanía transnacional económica, social y política. Por ello, la organización y capacitación de las comunidades de origen y de las organizaciones de migrantes debe ser la prioridad central de ambos, más que las obras de infraestructura, que en rigor son obligación estatal. En lugar de invertir más en el Programa Tres por Uno, la comunidad migrante mexicana debería ubicar como tarea central el invertir crecientemente en éstas actividades. Es en este tipo de inversiones estratégicas donde la concurrencia de recursos públicos y privados podría asumir una gran relevancia en un escenario de empoderamiento comunitario transnacional, que haga de las comunidades de origen ser dueñas de sus proyectos y su propio destino. Al igual que en las comunidades de llegada, aplicando desde ahora una planeación estratégica para la integración de la segunda generación de mexicanos nacidos en Estados Unidos.

El mejor aporte que pueden hacer las organizaciones de migrantes a sus comunidades de origen es ayudarles a realizar sus procesos de organización y capacitación para que se conviertan en responsables y promotoras de su propio desarrollo comunitario. Dejando de depender a futuro de las gestiones, negociaciones y donaciones de los clubes para resolver sus problemas. Ello significa que se conviertan en la célula básica de la planeación para el desarrollo local y regional trabajando articuladamente con los municipios, las dependencias estatales y federales y otros actores sociales nacionales e internacionales interesados en esos objetivos.

Notas

- 1.- El Financiero (2005) 1de febrero.
- 2.- El Financiero (2005) 14 de abril.
- 3.- La Jornada (2006) 12 de mayo.
- 4.- Canales, Alejandro (2004) El papel económico y productivo de las remesas en México. Una visión crítica. México.
- 5.- Moctezuma, L. Miguel (2000) "La organización de los migrantes zacatecanos en Estados Unidos", en Cuadernos Agrarios, Nueva Época, 19-20.
- 6.- Jiménez, Efraín (2005) Revista Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, no.15
- 7.- García Z. Rodolfo (2003) Migración Internacional, Remesas y Desarrollo Local. U.A.Z. México.
- 8.- Iskander, Natasha (2005) "Social Learning as a Productive Project. Zacatecas and Guanajuato's Cautionary Tales. International Conference on Migration, Remittances and Development, O.C.D.E. Marrakech, Marruecos.
- 9.- García, Z. Rodolfo (2005) "Migración Internacional y Remesas Colectivas en Zacatecas, en Foreign Affaire en Español, vol. 5 núm.3, México.
- 10.- García Z. Rodolfo (2003) "De los proyectos sociales a los proyectos productivos: el paso de la muerte de los clubes de Zacatecas en Estados Unidos", en Migración, Remesas y Desarrollo Local, U.A..Z. México.
- 11.- García Z. Rodolfo (2005) "Las Remesas Colectivas y el Programa Tres por Uno como Proceso de Aprendizaje Social Transnacional". Seminario La Participación Cívica y Social de los Migrantes Mexicanos en Estados Unidos. Centro Internacional Woodrow Wilson, Washington, D.C. 4-5 diciembre.

II. SEGUNDA PARTE

MESA DE TRABAJO 1:

MIGRACIÓN Y DESARROLLO

VINCULACIÓN CON NACIONALES EMIGRADOS

LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL ESTADO URUGUAYO UNA ESTRATEGIA DE VINCULACIÓN CON LOS EMIGRADOS

Álvaro Portillo

Director General para Asuntos Consulares y Vinculación
Ministerio de Relaciones Exteriores

Uruguay
Ponente



La historia de los pueblos en su proceso civilizatorio ha sido una historia de migraciones. Desde tiempos inmemoriales, los grupos humanos se han desplazado por diversos motivos pero siempre en una suerte de movimiento constante. Es más, según la antropología es en las migraciones en donde se debe encontrar la clave del desarrollo de la Humanidad.

Hasta la segunda mitad del siglo XX, las migraciones tuvieron una fuerte impronta traumática. Las dificultades en las comunicaciones, tanto de bienes como de mensajes y personas, implicaba que los grupos emigrantes sufían un verdadero desarraigo en su nueva localización, rompiendo literalmente los vínculos con sus lugares de origen.

Ello tenía implicancias distintas en función de las causas del flujo migratorio; en los casos de catástrofes, guerras o persecuciones, el hecho de la migración incrementaba su componente dramático por la inexistencia de una voluntad de desplazarse. Por lo general, la mayoría de los procesos migratorios de los últimos siglos se debieron a la búsqueda voluntaria de nuevas y mejores condiciones de vida, con lo cual el trauma de la separación que implica la migración no desaparece, pero se mitiga en tanto es una decisión voluntaria llena de una esperanza de superación y mejoramiento de las condiciones de existencia.

1. La Emigración Uruguaya

El Uruguay es una tierra que por poseer desde sus orígenes en tiempos de la conquista y colonización escasos contingentes de pobladores, fue desde su estructuración como territorio un lugar de llegada. Con ritmos muy diferentes en cuanto a los flujos de población inmigrante, mantuvo siempre saldos positivos en el sentido de estar recibiendo más población de la que se iba.

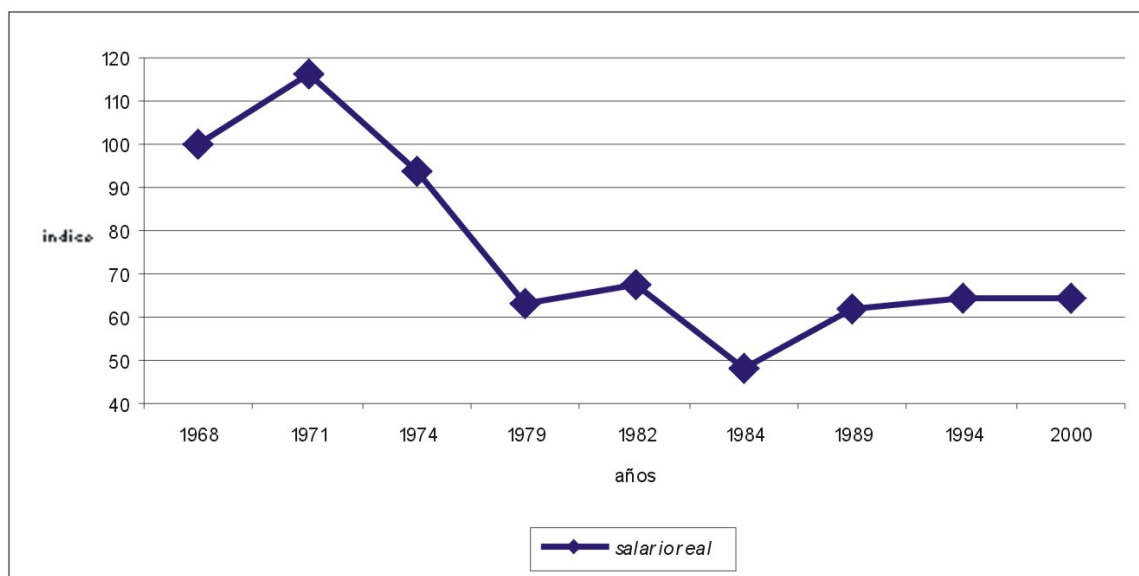
Ello se va alterar en la segunda mitad del siglo XX. A partir de ese momento comienza a expulsar población de manera constante hasta nuestros días.

No fue un fenómeno inexplicable ni menos aún el resultado de una catástrofe natural. En un cierto sentido podría decirse que sí se trató de una catástrofe pero enteramente provocada por la voluntad de los seres humanos a partir de causas históricamente registrables directamente vinculadas con intereses sociales concretos.

Las primeras décadas de la historia del Uruguay moderno, en el lapso que va desde fines del siglo XIX hasta los años sesenta del siglo XX, se erigió un país en donde su forma de desarrollo y el conjunto de instituciones construidas permitieron importantes niveles de distribución de la riqueza, buen nivel educativo, convivencia democrática y amplios consensos nacionales en torno al proyecto de país que discurría. Fue en buena medida un país ideal para recibir gente en dificultades que abandonaba sus lugares de origen.

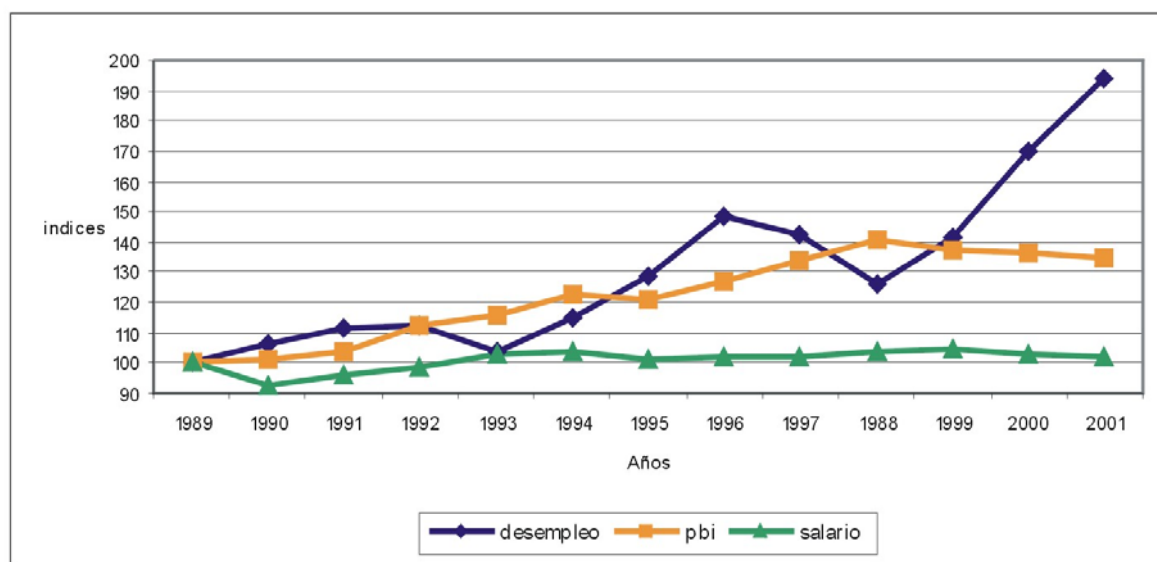
El modelo de desarrollo que hizo posible esa casi idílica sociedad uruguaya moderna de la larga primera mitad del siglo pasado entra en crisis en los sesenta. Esta situación origina un largo período de inestabilidad política y económica, con protestas y enfrentamientos en donde emergieron claramente intereses sociales en pugna que peleaban por modelos de sociedad diferentes.

La dilucidación de ese conflicto tuvo ribetes trágicos: destrucción de la democracia, persecución de la oposición social y política y terrorismo de Estado; todo ello al servicio de la imposición de un nuevo modelo de desarrollo que permitiera un relanzamiento del patrón de acumulación capitalista en términos de recuperar los márgenes de rentabilidad perdidos en un esquema tal.



Fuente: Instituto Cuesta-Duarte

Cuadro 1



Fuente: Instituto Cuesta-Duarte

Cuadro 2

De acuerdo al cuadro 1, se puede observar la evolución del poder adquisitivo del salario en esa época o los índices de pobreza.

También de acuerdo al cuadro 2 puede observarse la evolución de la distribución del producto marcando con nitidez al trasfondo de la conflictividad que existió en ese periodo de la historia nacional.

A nivel estructural con la dictadura da comienzo un modelo de apertura de la economía que trae aparejado el dismantelamiento de buena parte de la industria nacional, así como un nuevo esquema en las relaciones laborales en donde queda cancelada la negociación colectiva, la presencia de los sindicatos como la defensa de las condiciones del trabajo, y su sustitución por un regreso al capitalismo primigenio de la contratación individual.

Durante todo este largo período iniciado en esa época no solamente se verán coyunturas de muy fuerte desocupación, sino en términos generales un empeoramiento de las condiciones de trabajo, con importante presencia de sub-ocupación, trabajo por cuenta propia, inseguridad laboral y desamparo del trabajador en todo sentido.

La imposición violenta del nuevo modelo no solamente implicó cárcel, exilio asesinatos y desapariciones para los opositores, sino que además constituyó la principal causa para que diera inicio el flujo emigratorio en el Uruguay. Sin tener que ver necesariamente con razones políticas, un muy importante caudal de uruguayos y uruguayas consideraron que las nuevas condiciones de vida que les planteaba el país no eran aceptables. Represión, empobrecimiento y falta de oportunidades constituían un cuadro de aliento a la aventura de la emigración.

En Uruguay ello era nuevo, dado que como ya fuera dicho, hasta ese momento lo característico era recibir personas y no expulsarlas. Pero esa misma historia encerraba una vocación universalista que en el contexto del importante desarrollo educativo y cultural de las sociedad en su conjunto, permitieron generar esa significativa y difícil decisión de emigrar a tanta gente. Dicho de otra forma, determinadas condiciones sociales y culturales que en el nuevo escenario de postergaciones y dificultades inauguraron un generalizado comportamiento emigratorio vigente hasta el presente.

El proceso emigratorio se ha caracterizado por grandes flujos en algunos momentos históricamente muy identificables. De acuerdo al cuadro 3 se pueden observar estos grandes flujos cómo se expresaron en el tiempo. Surge con mucha fuerza y claridad cómo en los dos momentos de mayor crisis del país es cuando se produce el mayor empuje emigratorio. En ese sentido, es el primer período correspondiente con la imposición del modelo vigente a través de la dictadura el primer y más intenso flujo emigratorio. Le sigue en términos cuantitativos el período reciente a partir del año 2002 donde se produce al crack del sistema financiero con la paralización de la economía y todas sus secuelas de desocupación y carencias.

1963-1975-----	207.736
1975-1985-----	177.822
1986-1996-----	98.730
1996-2003-----	91.747
TOTAL-----	569.675

Cuadro 3

En Uruguay la emigración está indisolublemente vinculada a los avatares del proceso de acumulación capitalista. Se trata de una sociedad que ya ha incorporado como mecanismo de defensa ante las crisis cíclicas de la economía la alternativa de emigrar. Paradojalmente ello se ha consolidado en la medida que las migraciones ya consumadas permiten la existencia de redes en muchos países del mundo con lo que se facilita la decisión del emigrante dado que en los posibles destinos siempre existen connacionales a los que recurrir en un proceso de instalación.

El perfil social de la población migratoria puede observarse en los cuadros. De allí lo más destacable es la juventud de los que se van, lo que ha contribuido a acentuar en envejecimiento de la sociedad ya que la pauta de crecimiento vegetativo no ha sido alterada.

Otro rasgo destacable es que se trata de grupos con niveles educativos superiores al promedio en el país. Finalmente, otro rasgo relevante es la mayor presencia de hombres, situación frecuente en las poblaciones migratorias.

A más de 35 años de iniciado el proceso de emigración, hoy existe una situación muy particular que se expresa en aproximadamente 460 000 uruguayos en el exterior, que si se suman sus hijos la cifra llega a los 600 000, o sea más del 12% de la población fuera del país.

Esta diáspora se distribuye en muchas sociedades de acogida. En primer término la colectividad más numerosa se localiza en la Argentina, de acuerdo a estimaciones se tratarían de unos 130 000, básicamente en Buenos Aires y su área metropolitana. En un segundo rango hay importantes colectividades uruguayas en Brasil, Estados Unidos y España; en estos países hay colectividades de entre 30 000 y 50 000.

Un tercer grupo de países que concentra colectividades de aproximadamente 10.000 integrantes son Australia, Canadá, Israel y Venezuela.

Hay finalmente una presencia de colectividades de hasta 2.000 integrantes en Suecia, Francia, Italia y Paraguay, y en menores cantidades en múltiples otros países.

Este vasto contingente de migrantes han presentado algunas características destacables en tanto particularidades de esta inmigración. En primer término se observa una capacidad para insertarse pacífica y armónicamente en las sociedades de acogida. No se han presentado episodios de conflicto entre las colectividades uruguayas y sus sociedades receptoras. Por el contrario hay múltiples ejemplos de una gran integración, uno de cuyos indicadores es la importante presencia de uruguayos ejerciendo actividades de gobierno o legislativa, como es el caso de Australia, Argentina, España, e Israel.

Pero uno de los aspectos más interesantes de esta migración es la significativa lealtad hacia el Uruguay de buena parte de esta diáspora. Una lealtad que se ha expresado en variadas y permanentes acciones de solidaridad con el Uruguay, una fuerte movilización

para hacer posible el reconocimiento de sus derechos políticos para ser ejercidos extraterritorialmente, y la frecuencia de visitas y comunicaciones con la familia y comunidad de origen.

Comparativamente ello no se observa en otras colectividades de emigrantes en donde pareciera que se da con más fluidez el proceso de desarraigo. Una posible explicación para ello, es que en el caso uruguayo la población emigrante abandona su país de origen como consecuencia de un cambio involutivo que no está dispuesta a soportar. Dicho de otra forma, el uruguayo mantiene en su memoria la imagen de un Uruguay que en otro tiempo fuera ejemplar en muchos aspectos y que además era capaz de darle trabajo, educación y prosperidad a la mayoría de sus integrantes.

Por el contrario, en la mayoría de las experiencias migratorias en particular latinoamericanas, la emigración es la salida de una situación de pobreza estructural existente desde tiempo atrás. No es frecuente que el migrante guarde un recuerdo de prosperidad de la sociedad que abandona. Ello es muy importante para comprender su nueva inserción y el grado de adhesión a su sociedad de origen.

Para decirlo en términos metafóricos, en Uruguay la victoria deportiva de Maracanã encarna la materialización de un país real, que existió y que fue muy bueno en muchos aspectos. Ese recuerdo es el que de alguna manera explica una tan persistente adhesión de los uruguayos en el exterior confiando en una posible reconstrucción de país capaz de devolver lo que aún existe en el recuerdo.

2. El Estado Uruguayo y la Emigración

A lo largo de estas casi cuatro décadas de emigración de uruguayos, el Estado prácticamente no hizo nada al respecto. De hecho fue asumido como una consecuencia "natural" de la lógica del mercado laboral, en donde la libre voluntad individual de las personas se expresaba en la decisión de abandonar el país. Desentrañando con más sutileza esta postura, puede afirmarse que el sistema político dominante consideró como un alivio el alejamiento de este contingente de uruguayos asumiendo que de lo contrario podrían transformarse en grupos de presión contra los gobiernos de turno por las políticas que venían aplicándose.

Solamente algunas pocas intervenciones pueden destacarse en lo referente a la emigración. Una de ellas, tal vez la más importante, fue la experiencia de la Comisión del Reencuentro formada en 1985 a la salida de la dictadura, la que jugó un papel activo y muy positivo fundamentalmente en el aliento al regresos de todos los exiliados políticos. Se formularon un conjunto de normas de apoyo y promoción al regreso, se instaló un oficina de información, se promovieron préstamos y el acceso a la vivienda, entre otras cosas. De hecho la tarea de esta comisión a los pocos años detuvo su intervención, en buena medida que se hubieron cumplido los objetivos de atender la emigración producto del exilio.

Hay que recordar que los uruguayos que emigraron por razones de persecución política directa, se estima que fueron del orden de los 20 000, lo cual es una cifra muy voluminosa, pero pequeña

en el conjunto de la emigración general.

Varios años después, en el 2001, se constituye el programa Vinculaciones producto de un acuerdo entre el Fondo de Población de Naciones Unidas, la Universidad de la República y la Cancillería. Este programa surge como un esfuerzo por identificar y registrar a los uruguayos "altamente calificados" residentes en el exterior. Habiendo constatado la importante presencia de emigrantes uruguayos con alta calificación, algunos desarrollándola en el exterior, se trataba de conocer esa situación para poder diseñar posibles políticas de vinculación.

El Ministerio de Relaciones Exteriores si bien participó activamente, en la tarea de convocar y registrar, al interior del Poder Ejecutivo no pudo lograr prácticamente ninguna medida trascendente, ni siquiera que se reuniera la comisión interministerial creada al efecto. De hecho el mayor compromiso con este programa estuvo a cargo de la Universidad y el Fondo de Población.

Un capítulo especial requiere el análisis del Servicio Exterior Uruguayo, el que por su propia naturaleza era el que le hubiera correspondido un relacionamiento directo y fluido con tan voluminosa emigración. Todo lo contrario a ello; la realidad fue muy distinta.

Cuando comienza el primer flujo migratorio coincidente con el ascenso de la dictadura, el Servicio Exterior queda inserto en un mecanismo abiertamente represor de todo tipo de oposición social o política al gobierno de la dictadura. Se cursan instrucciones para el fichaje de opositores, e inclusive con órdenes de realizar tareas de inteligencia y de difusión propagandística a favor del gobierno. En especial el Plan Cóndor encuentra en el Servicio Exterior una de sus expresiones y puntos de apoyo.

Para esas épocas, la diplomacia uruguaya ya desde tiempo atrás estaba inserta en las coordenadas de la guerra fría y por consiguiente con una fuerte dependencia de la política exterior norteamericana. El Plan Cóndor es tal vez la expresión más servil y acabada de esa diplomacia con efectos letales para muchos opositores latinoamericanos en la región, en tanto la expresión extraterritorial del terrorismo de Estado.

Obviamente ese triste período hizo que la emigración uruguaya no solamente no encontrara apoyos en sus funcionarios del Servicio Exterior, sino que tuviera miedo y rechazo hacia una burocracia que miraba a los migrantes como sospechosos y los clasificaba de acuerdo a los criterios de calificación A, B y C, inclusive para el otorgamiento de los servicios consulares. Una de las anécdotas más trágicas de ese período, fue la negativa de una embajada uruguaya de dar curso al traslado de las cenizas de un uruguayo muerto en el exterior, por tratarse de un requerido por el gobierno.

El regreso a la democracia, marca un cambio en esta diplomacia policial; quedan abolidas todas las prácticas persecutorias y las tareas de inteligencia. Pero los funcionarios eran los mismos, y las nuevas instrucciones retoman un curso institucional democrático, pero sin ninguna directriz en referencia a la emigración. Ello condujo a que

por la vía de los hechos, en los años subsiguientes, continuara el divorcio entre el Servicio Exterior y la creciente diáspora de uruguayos.

Era frecuente un trato indiferente o desdeñoso hacia un conjunto vasto de usuarios de las oficinas consulares hacia los cuales no existía ninguna previsión especial. De hecho se asumía la inercia de una normativa y un estilo de relacionamiento de las épocas en que no existía emigración en Uruguay.

3. La Nueva Política Hacia los Emigrados. La Vinculación con la "Patria Peregrina".

El nuevo gobierno nacional que asume en el Uruguay a partir del 1 de marzo pasado significa un cambio radical con respecto a la postura histórica del Estado que se había venido desarrollando. Con base en un profundo estudio de la situación, y un estrecho contacto con diversas organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el proceso de la emigración, se asumen una serie de compromisos programáticos, los que se han constituido en el sustento de la política vigente en ejecución.

El objetivo fundamental de esta nueva política puede sintetizarse en la búsqueda de una integración plena a la vida nacional del conjunto de los uruguayos residentes en el exterior a través del ejercicio de la ciudadanía extraterritorial. Es decir, concebir y poner en práctica todas aquellas reformas institucionales y medidas de política que permitan que los uruguayos desde el exterior participen activamente en su sociedad de origen. Esto tiene que ver con el ejercicio de los derechos políticos, una insistente y generalizada demanda de la diáspora uruguaya, pero va mucho más allá, ya que también se prevén un conjunto de actividades y procesos de tipo cultural, económico y social, de manera de que efectivamente se haga posible esa integración.

Asumiendo la magnitud de la emigración, no se busca el retorno inmediato de aquellos que han elegido vivir en el exterior. Ello no sería posible porque seguramente hay muchos uruguayos satisfechos con la nueva vida emprendida y por otro lado, el Uruguay hoy no tiene condiciones de poder absorber con empleo y buena calidad de vida a un número tan grande de ciudadanos. Sin perjuicio de trabajar para facilitar el retorno de quienes así lo deseen, el objetivo central es integrar desde el exterior mismo a la diáspora.

La frase acuñada por el Presidente Dr. Tabaré Vázquez para definir la emigración en tanto "patria peregrina" precisamente intenta reflejar este concepto dinámico de una patria sin fronteras y en movimiento.

Para la implementación de esta nueva política, se define insertarla en el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante una nueva dependencia creada al efecto que es la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación.

Esta opción tiene presente que la mejor forma de poder ir a buscar a los uruguayos del exterior es a través del propio Servicio

Exterior y en especial de sus oficinas consulares. Ello además de referir estas nuevas competencias a un espacio institucional existente y con competencias similares, significa una optimización de los recursos existentes aunque conlleva el reto de operar en la reconversión funcional y cultural de un servicio que nunca desarrolló una política de estas características.

Se trata de aprovechar la presencia tentacular del Servicio Exterior en el mundo para desde allí propiciar la nueva vinculación que se desea con la diáspora. Afortunadamente, no obstante la importante dispersión de la emigración en varios países del mundo, es posible afirmar que en todos los lugares en los que existen colectivos de uruguayos significativos, hay alguna modalidad de representación diplomática en cualquiera de sus modalidades.

3.1. El escenario institucional de la vinculación

Esta nueva política supone en primer término la creación de un escenario instituido de la vinculación, que sea el lugar en el que el Uruguay del exterior se exprese y se relacione cotidianamente de manera institucional con el Estado Uruguayo. Este escenario se compone de tres factores:

- Registro de Nacionalidad y Ciudadanía
- Portal de Internet
- Los Consejos Consultivos en tanto la participación ciudadana desde el exterior.

El Registro, persigue ante todo convocar a los uruguayos que, de manera explícita, desean reafirmar su vinculación jurídico-política con el Uruguay. Sabido es que con frecuencia en los procesos migratorios de la envergadura del que ha sufrido nuestro país, hay un significativo contingente de connacionales que con el correr del tiempo en el proceso de inserción en las nuevas sociedades de acogida, debilitan y hasta abandonan su deseo de vinculación con su Madre Patria. Por lo tanto, lo que se desea es precisar quiénes desean continuar el vínculo, y para los que así piensen se convoca a esta inscripción en el Registro.

Por su parte, esta información será de mucho valor para procesar un mejor conocimiento acerca de dónde residen los uruguayos, y en la medida que voluntariamente cada quien lo exprese así en el momento de registrarse, esta información podrá hacerse pública.

El portal de Internet cumple la función de hacer posible comunicaciones fluidas entre la diáspora y los de adentro, e inclusive entre todos horizontalmente. Se trata de un medio de información de utilidad, permanentemente renovada referida trámites, actividades, normas, información periodística, opiniones, notas, etc.

3.2. La participación ciudadana en el exterior: los Consejos Consultivos

El nuevo gobierno instalado el pasado 15 de marzo encarna entre sus compromisos programáticos una muy decidida estrategia de transformación en el estilo de gobernar y en la relación institucional entre el Estado y la sociedad.

Desde una plena reafirmación de la democracia representativa se asume que en ella existen insuficiencias y carencias en el plano del desarrollo de la vida democrática. Nuestro país desde el retorno a la vigencia de los derechos y la legalidad a partir de la caída de la dictadura, experimentó un modelo de democracia férreamente representativa cuyos principales teóricos fueron precisamente los gobernantes y sus respectivos partidos a lo largo de los veinte años que implicó este período.

En muchas oportunidades la sociedad uruguaya evidenció rechazos a esa forma de gobernar tan ajena a un diálogo respetuoso y permanente con la gente más allá de los estrictos ámbitos institucionales. La experiencia del gobierno de Montevideo desde 1990 puso de manifiesto la posibilidad y las grandes virtudes de otro enfoque de la democracia en donde la gente fuera mucho más que un elector pasivo cada cinco años. La descentralización participativa de Montevideo, y sobre todo el nuevo estilo de gobernar oyendo a la gente, trasladándose personalmente a los lugares en donde existen los problemas, compartiendo las dificultades codo con codo, y en particular en todo momento evitando la gestión estrictamente de escritorio, tan deslegitimadora del diálogo directo, lo que constituyó un valioso antecedente que nutre la actual propuesta.

Desde esa experiencia y con la maduración de una concepción teórica que fue forjándose en la última década, en el programa del actual gobierno se definieron una serie de propuestas que fueron englobadas genéricamente bajo el título de El Uruguay Democrático.

Esas propuestas ya han empezado a ponerse en marcha:

- Formulación del proyecto de ley para la convocatoria y funcionamiento del Consejo de Economía Nacional
- Reconocimiento y compromiso de la puesta en funcionamiento de las nuevas instituciones aprobadas en la última reforma constitucional en materia de coordinación y distribución de recursos entre la OPP y las Intendencias, nuevas prácticas que por la vía de los hechos la administración anterior no había puesto en funcionamiento
- Compromiso de jerarquizar al Congreso de Intendentes en los términos en los que la nueva Constitución establece, y que tampoco había sido aplicado.
- Conformación de Juntas Locales al interior de los municipios. En los departamentos en los que ganó el progresismo, en los primeros actos de gobierno se ha procedido a la histórica convocatoria de las Juntas hecho éste que en algunos

casos nunca había ocurrido y en otros estaba cancelado desde hacía varias décadas. En el caso de Montevideo, con su rica experiencia de quince años, se ha comprometido una intensa revisión de lo actuado de cara a su potenciación en las nuevas circunstancias.

· A nivel nacional, se ha instalado el diálogo en los principales temas sectoriales: la convocatoria a los Consejos de Salarios y los Convenios Colectivos para el abordaje de las condiciones del trabajo y su remuneración, el llamado a los actores directa o indirectamente vinculados con la educación para la discusión de los cambios a procesar, lo mismo con motivo del Sistema Nacional de Salud, los derechos humanos, y varios otros temas nacionales de valor estratégico que están en la agenda y que seguramente transitarán por estos nuevos cauces de diálogo para su abordaje.

· Finalmente, expresión de esta nueva ingeniería institucional, es la creación del Departamento 20 y la propuesta de Consejos Consultivos en tanto el espacio para la participación ciudadana extraterritorial a efectos de hacer posible la tan ansiada incorporación activa a la vida nacional de esa importante parte de la sociedad uruguaya que reside en el exterior.

Los Consejos Consultivos están concebidos como típicos organismos de la sociedad. Ni responden ni están subordinados al Estado. El sentido de su existencia es la unión de la colectividad uruguaya en donde sea que esté y en particular si existe en el lugar una representación del Servicio Exterior en tanto la expresión del Estado uruguayo.

Se trata de un ámbito en donde sea en exclusiva la calidad de ciudadano uruguayo la condición para su pertenencia. Un espacio de unidad nacional necesariamente amplio para la gran pluralidad de posiciones políticas, religiosas, filosóficas y de distintas sensibilidades.

Para que ello sea posible, se ha definido que el reconocimiento de los Consejos Consultivos como los interlocutores legítimos del Estado uruguayo expresado en sus oficinas del Servicio Exterior, solamente debe cumplir con unos pocos preceptos muy generales pero indispensables que pueden resumirse en dos grandes definiciones:

- La inclusión de la totalidad de la colectividad uruguaya en el lugar que manifiesta su voluntad de participar
- El respeto a una forma de funcionamiento democrático y transparente que se exprese en elecciones periódicas de sus autoridades, funcionamiento abierto y cristalino, rendición de cuentas y en general los grandes preceptos muy bien conocidos en cuanto a un forma funcionamiento claramente democrática.

Será cada Consejo Consultivo en su propio ámbito y de acuerdo a las específicas características de los distintos lugares, los que decidirán el estatuto concreto de funcionamiento, su aprobación y su puesta en práctica.

Habiendo revisado varias experiencias internacionales de estados que han definido modalidades de relacionamiento con sus connacionales en el exterior, se consideró que lo más coherente con la propuesta global de este gobierno implicaba una gran flexibilidad y respeto por la auto organización de las colectividades para garantizar su protagonismo autónomo y activo. Para ello es que en primer término debe aceptarse que la organización en Consejos Consultivos es un acto de voluntad y no de imposición y en segundo término, en caso de darse, el estatuto de funcionamiento y su agenda de actividades son enteramente autónomos y flexibles encontrando sus límites exclusivamente en las grandes definiciones que se mencionaban en cuanto a la plena inclusión de todos los connacionales y la forma democrática de funcionamiento.

De manera expresa no se ha deseado construir el vínculo institucional a partir de una alianza con las organizaciones existentes. Todas ellas son plenamente válidas y dignas de respeto, pero la organización de las colectividades debe ser un ámbito mucho más amplio y plural que estas asociaciones. Seguramente habrán de cumplir un importante papel en la organización de las colectividades como ya lo han venido haciendo y está fuera de toda duda la continuidad de su vigencia en el nuevo contexto como dinamizadores de la vida de la diáspora y espacios particularizados para sensibilidades específicas que encuentren allí afinidades más profundas que meramente la nacionalidad.

Es importante destacar que los Consejos Consultivos pueden tener un ámbito de competencia muy amplio, tanto como lo encuentren deseable o realizable. En primer lugar, es claro que deberán de jugar un papel muy importante en la contribución al mejor funcionamiento del Servicio Exterior.

Se trata de comenzar a funcionar conjuntamente con estas oficinas para sugerir cambios y mejoras, advertir de carencias, señalar vacíos, etc, constituyéndose en un referente de la sociedad civil con respecto a estas oficinas estatales que por su localización fuera del país nunca habían tenido la posibilidad de beneficiarse con un sano y respetuoso control ciudadano que estuviera permanentemente operando para mejorar y lograr una gestión más eficiente y con el debido espíritu de servicio que debe caracterizar a toda función pública.

La experiencia de la descentralización municipal de Montevideo fue muy reveladora de la potencialidad de este control ciudadano a efectos de potenciar, dignificar y mejorar la gestión estatal.

Pero estos Consejos pueden y deben ser mucho más que esto. Son espacios para cultivar el encuentro y la recreación entre la colectividad, promover la solidaridad con el Uruguay, desarrollar la difusión de nuestra cultura dentro y fuera de la colectividad, promover el comercio exterior uruguayo e inversiones hacia el país, generar servicios que surjan importantes y necesarios para la colectividad, movilizarse para la solución de problemas existentes ante las autoridades del país de acogida o ante el Estado uruguayo, para señalar solamente algunos de los aspectos que en el presente ya existen como tópicos de interés entre los uruguayos del exterior.

Los Consejos Consultivos ni sustituyen ni determinan la estructura funcional del Servicio Exterior, el que es parte del Estado y se haya sujeto a las normas de profesionalidad de todo el funcionariado público. En su relación con las oficinas de este Servicio Exterior, los Consejos serán instancias ciudadanas que estarán comunicando sus deseos, propuestas, demandas o sugerencias, las que serán debidamente apreciadas por las autoridades consulares como lo deben ser en todos los ámbitos de la gestión estatal por parte de cualquier ciudadano.

Por su parte en su agenda de prioridades y programa de realizaciones, los Consejos Consultivos serán enteramente resolutivos en tanto actores autónomos que deciden sus acciones y solamente deberán rendir cuentas ante sus integrantes.

Adicionalmente, una vez consumado el reconocimiento de los derechos políticos que hoy no se pueden ejercer cuando se reside fuera del país, desde los Consejos Consultivos también habrá oportunidad de contribuir a esta participación política tan anhelada.

Una condición de estos consejos es el Registro de Nacionalidad y Ciudadanía. A través de este registro se pretende reafirmar la vinculación de los uruguayos del exterior. No se trata de una información sociológica, se busca convocar a una formalidad con valor jurídico y vinculante que va mucho más allá que el interés por conocer el número y las características de la diáspora.

La Patria Peregrina hoy es un vasto conglomerado heterogéneo de compatriotas que viven en muchos países. Desde ellos siempre ha existido un mensaje de solidaridad, un marcado interés por conocer qué pasa en el país, una recurrente nostalgia por un tiempo y un espacio pasado que ha dado lugar a tanta expresividad artística en la música, la literatura, la plástica y la dramaturgia.

Es probable que un significativo contingente de esos compatriotas hoy haya perdido su sentido de pertenencia al Uruguay; es muy explicable y hasta justificable. Pero lo importante que una gran cantidad de uruguayos en el exterior siguen llevando dentro de sí a nuestro país.

Han debido padecer la indiferencia, la prescindencia y hasta el rechazo por parte del Estado uruguayo durante los últimos treinta y cinco años. Hoy es un nuevo tiempo en donde habrá que hacer todo lo que hasta ahora no se ha hecho.

Pero lo importante a destacar desde una perspectiva de política de Estado, es que la nueva estrategia no solamente se basa en el deber ético de reparar una vergonzosa y condenable omisión, sino que también se sustenta en las enormes potencialidades que ofrece para un país pequeño como el nuestro tener a más de un 10% de su población esparcida por el mundo y muchos de ellos con el enorme deseo de vincularse a la vida nacional y colaborar en el desarrollo y las transformaciones profundas que nuestro país requiere y ha iniciado.

4. Algunas Reflexiones Extrapolables al Espacio Migratorio Iberoamericano

La realidad migratoria de los iberoamericanos hoy presenta un panorama muy complejo y con tendencia a aumentar en volumen y por su dinámica. Nada indica que en los próximos años disminuyan los flujos migratorios sino todo lo contrario.

La corta pero intensa experiencia uruguaya en el tema permite advertir acerca de determinados rumbos altamente positivos en estos nuevos contextos de migraciones intensas y crecientes. Tal vez pueda ser un aporte el señalamiento de alguno de estos lineamientos como forma de mejorar el estado actual de la realidad migratoria.

4.1. Gobernabilidad migratoria y doble nacionalidad.

La conformación de colectividades de inmigrantes aconseja la promoción de la organización democrática de estos a efectos de asumir con mayor solidaridad las vicisitudes de la emigración pero también es un factor de gobernabilidad ante las autoridades locales de las sociedades de acogida las que en estas organizaciones pueden encontrar interlocutores para la definición de las mejores soluciones a los problemas de la inmigración.

Por su parte, esta organización es uno de los componentes más aptos para el ejercicio de los derechos políticos en las sociedades de origen, haciendo posible la actualización de la doble nacionalidad.

La acción de promoción de los Estados de origen en estas modalidades organizativas es muy importante y eficaz en el logro del objetivo.

4.2. La implementación de la multiculturalidad.

La idea de la multiculturalidad es muy importante saberla poner en práctica para evitar un esquema de subdivisiones culturales que termine profundizando diferencias. Se trata de trabajar para perpetuar las diversas culturas pero al servicio de una complementariedad, respeto mutuo y enriquecimiento recíproco.

Un ejemplo paradigmático al respecto es la defensa de la lengua. No se trata de intentar imponer la lengua de origen, sino por el contrario trabajar para hacer posible su enseñanza y difusión complementaria a la lengua de la sociedad de acogida. El objetivo es que los inmigrantes y sus hijos hablen correctamente la lengua materna y la lengua de adopción sin caer en híbridos que terminen disminuyendo culturalmente a los inmigrantes por no ser capaces de hablar y escribir ambas lenguas correctamente.

4.3. La promoción económica y cultural del país de origen.

El emigrante puede ser más que un trabajador que ha cambiado de lugar de trabajo. Su propia naturaleza le proporciona conocimientos desde la experiencia personal acerca de dos países en ocasiones muy diferentes. Ese conocimiento puede ser muy útil en la perspectiva de la profundización de las relaciones entre los países como tales. Es decir, los grupos de emigrantes como factores de intercomunicación y por tanto de acercamiento entre sociedades.

Para que ello ocurra es necesario poner en práctica determinadas políticas que permitan que esas condiciones puedan rendir los frutos esperados; no es algo que se pueda dar espontáneamente.

VINCULACION CON NACIONALES EMIGRADOS

Rodolfo Tuirán

Investigador visitante

Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Comentarista

La migración internacional es uno de los grandes fenómenos globales de nuestros días. Se estima que en la actualidad casi 200 millones de personas en el mundo viven en un país distinto al de nacimiento (Naciones Unidas, 2006). Prácticamente ningún país o ninguna región en el mundo escapan a la dinámica de las migraciones o pueden mantenerse ajenos a sus consecuencias. Esta experiencia universal se ha convertido, como señalan Castles y Miller, en la marca de la *era de la migración*.

Hay varias razones para esperar que esta era se prolongue a lo largo de todo el siglo XXI. La globalización y la tendencia hacia la integración económica regional están contribuyendo a debilitar muchos de los obstáculos que en el pasado se interpusieron al movimiento de bienes, servicios y personas⁽⁴⁸⁾. No hay duda que, en este contexto, la existencia de enormes brechas de ingreso -sobre todo entre el norte y el sur- continuarán ofreciendo un enorme incentivo para la migración⁽⁴⁹⁾.

La historia de América Latina y el Caribe se encuentra indisolublemente ligada a las migraciones, sobre todo como región receptora de flujos provenientes de ultramar. Más recientemente, la región se ha convertido en una importante fuente de emigrantes hacia distintos destinos. Se estima que en la actualidad alrededor de 25 millones de latinoamericanos y caribeños viven en un país diferente al de su nacimiento, quienes provienen sobre todo de México, Colombia, Cuba y de algunos países de la región centroamericana.

Además de la tradicional migración extracontinental (es decir, la que se origina en la región y se dirige a otros continentes), pre-

dominan en la actualidad dos tipos de desplazamientos poblacionales: uno que tiene lugar entre los países de América Latina y el Caribe; y el otro que se dirige hacia Estados Unidos. El más numeroso es el segundo: casi tres de cada cuatro emigrantes provenientes de la región residen en ese país. El resto de los emigrantes se dividen, casi en partes iguales, entre quienes residen en algún país latinoamericano⁽⁵⁰⁾ y quienes se encuentran establecidos en Europa y otras regiones del mundo⁽⁵¹⁾.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2006), son varios los países que se caracterizan por su elevada emigración. Hay varios países caribeños que tienen un porcentaje elevado de su población actual viviendo en el exterior: Granada⁽⁵²⁾. A su vez, en América Latina las proporciones más altas se encuentran en El Salvador (14.5%), Nicaragua (9.6%), México (9.4%), República Dominicana (9.3%), Cuba (8.7%), Uruguay (8.3%) y Paraguay (6.7%).

Cerca de la mitad de los emigrantes recientes de la región salió de su país de origen durante la década de los noventa. Estos flujos se dirigen sobre todo hacia Estados Unidos. Se estima que en la Unión Americana viven actualmente alrededor de 18 millones de latinoamericanos y caribeños (CEPAL, 2006), cuando en 1990 residían en ese país alrededor de 8.6 millones (CONAPO, 2005). El fenómeno de la migración irregular o no autorizada en Estados Unidos es un rasgo que caracteriza a la migración latinoamericana y sobre todo mexicana. De hecho, de los indocumentados que viven actualmente en Estados Unidos (alrededor de 12 millones), cerca de 56 por ciento son mexicanos y alrededor de 24 por ciento provienen de algún otro país latinoamericano o caribeño (Pew Hispanic Center, 2006).

⁽⁴⁸⁾La migración internacional es parte inseparable del proceso de globalización y se relaciona estrechamente con los flujos comerciales y de capital, así como con la transmisión de conocimiento. Richard Freeman (2006) sostiene que la migración es quizá uno de los engranajes menos desarrollados del proceso de globalización. Un indicador de este "rezago" está dado por el hecho de que sólo 3 por ciento de la población mundial vive en un país distinto al de nacimiento, mientras que la proporción del producto mundial representada por el comercio internacional asciende a 13 por ciento.

⁽⁴⁹⁾Otros factores de difícil predicción -como son las crisis ambientales y los desastres naturales, los problemas de gobernabilidad, los conflictos armados o las situaciones de violencia generalizada- también impulsarán movimientos de población, aunque en condiciones involuntarias o forzadas.

⁽⁵⁰⁾Principalmente en Argentina, Costa Rica y Venezuela.

⁽⁵¹⁾Predominantemente en España, Reino Unido, Holanda e Italia en Europa, así como en Canadá, Australia, Israel y Japón en otras regiones.

⁽⁵²⁾Granada (69.1%), Antillas Neerlandesas (54.9%), Suriname (43.8%), Guyana (41%), Jamaica (26.4%), Barbados (25.5%), Belice (17.9%) y Trinidad y Tobago (15.7%).

Las comunidades y los hogares transnacionales

Hasta hace unas cuantas décadas, los desplazamientos de latinoamericanos y caribeños tenían, como dice Álvaro Portillo (2006), "una fuerte impronta traumática" desde el punto de vista de su vinculación con sus países y comunidades de origen. La lejanía que los separaba de su patria, las dificultades impuestas por el débil desarrollo de los transportes y las comunicaciones e incluso el deseo de integrarse al país receptor, propiciaban que a menudo -y con el correr del tiempo- los emigrantes cortaran literalmente todos sus lazos con las comunidades de origen.

Más recientemente, los avances en los transportes y las comunicaciones han permitido a los emigrantes contar con las condiciones para desarrollar, si así lo quieren, vínculos estables y duraderos con las comunidades de origen. En muchos casos, los emigrantes y sus familias han contribuido a forjar un nuevo tipo de espacio social, ocupado por las llamadas *comunidades y familias transnacionales*. Siguiendo la definición de Glick-Schiller y otros (1992), las comunidades transnacionales se integran por emigrantes capaces de interactuar en las sociedades de origen y de acogida, así como de mantener sólidos lazos entre ambas.

Recuérdese que hoy en día las personas pueden realizar viajes frecuentes entre países y mantener el contacto con las comunidades de origen. De igual forma, la disponibilidad de variados medios de comunicación ha favorecido el desarrollo de un intenso y variado entramado transnacional de interacciones, relaciones, redes y contactos⁽⁵³⁾. Así, los emigrantes están superando los límites geográficos tradicionales y creando nuevas formas de interconexión económica y social con sus países, comunidades y familias.

La utilización recurrente de los medios de transporte y las comunicaciones permite que la experiencia de los emigrantes se desdoble, haciendo problemática una definición unívoca de su pertenencia. Este nuevo contexto inaugura entre los emigrantes formas de vida que dan lugar a identidades y pertenencias múltiples que propician el fortalecimiento de diversos tipos de vínculos y redes entre las comunidades de origen y de acogida e incluso favorecen la perpetuación de los flujos migratorios que ocurren entre ellas.

Un vínculo económico típico de los emigrantes con su patria es el envío de remesas. De acuerdo con Manuel Orozco (2005), los emigrantes que realizan transferencias de remesas son los actores clave del transnacionalismo. América Latina y el Caribe es la región que recibe el mayor volumen de recursos por este concepto en el mundo. Se estima que los países de América Latina y el Caribe recibieron alrededor de 45 mil millones de dólares tan sólo en 2004 (Terry y Wilson, 2005)⁽⁵⁴⁾.

Como puede advertirse, el flujo de remesas funge como una verdadera inyección de recursos en algunas economías nacionales. Las remesas representan aproximadamente 2.5 por ciento del PIB mexicano⁽⁵⁵⁾, mientras que en algunos países esta proporción es mayor, como es el caso de Haití (24%), El Salvador (14%), Nicaragua (11%), República Dominicana (10%) y Honduras (10%) (CEPAL, 2006).

La cuantiosa transferencia de remesas pone de manifiesto los estrechos vínculos que unen a las personas y a las familias en los países de origen y destino de la migración. Una encuesta del Banco Interamericano de Desarrollo (2004) permite señalar que alrededor de 61 por ciento de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños en Estados Unidos envía remesas cada mes y 70 por ciento por lo menos ocho veces al año. De esta manera, los emisores y los receptores de remesas están forjando un nuevo tipo de familia -la llamada familia transnacional-, cuyos integrantes participan y contribuyen en dos países, dos economías y dos culturas al mismo tiempo.

Las relaciones y actividades transnacionales -impulsadas y articuladas a través de la migración y sus redes- no se limitan por supuesto al flujo de remesas con dirección norte-sur. Las diásporas son una fuente de ideas, comportamientos e identidades socioculturales; transfieren tecnologías, conocimientos y habilidades, así como prácticas e identidades políticas (OIM, 2006).

Muchos emigrantes aprovechan sus ahorros, habilidades y contactos para enfrascarse en actividades comerciales que se extienden por diversos territorios. Se estima, por ejemplo, que una de cada cinco microempresas creadas en los últimos años en el México urbano tuvo como capital semilla los ahorros de los emigrantes o sus envíos en forma de remesas (Woodruff y Zenteno, 2002). Algunos otros estudios han llamado la atención acerca del florecimiento de algunas actividades económicas que antes no existían o cuyo desarrollo era incipiente y que la migración ha contribuido a impulsar. Orozco (2005), por ejemplo, ha descrito la participación de los emigrantes en el crecimiento explosivo de diversas actividades (comunicaciones, "turismo de añoranza" y "comercio nostálgico", entre otros). Con base en la evidencia disponible, dicho autor concluye que los emigrantes están emergiendo como agentes cruciales de la integración económica de sus países de origen (Orozco, 2004, 2005).

· El contacto frecuente a través del teléfono ejemplifica un aspecto fundamental de la comunicación entre las diásporas y sus países de origen. Por ejemplo, se estima que más de 60 por ciento de los centroamericanos llaman por lo menos una vez a la semana a sus familiares en Estados Unidos (Orozco, 2005). A su vez, alrededor de 30 por ciento de los mexicanos

⁽⁵³⁾La telefonía celular, el fax, el internet y una multitud de otros enlaces (como es el caso de la transferencia electrónica de fondos), han hecho posible canales eficientes de contacto con familiares y amigos. También están permitiendo que las familias intercambien información, muestras de afecto y hasta recursos monetarios de un modo relativamente rápido y fácil.

⁽⁵⁴⁾De este total, tres de cada cuatro dólares se concentran en tan sólo seis países: México (16,613 millones de dólares), Brasil (5,624), Colombia (3,857), Guatemala (2,681), El Salvador (2,548) y República Dominicana (2,438).

⁽⁵⁵⁾México recibió remesas familiares en los últimos diez años (1996-2005) por un monto acumulado (a precios de 2005) de 122 mil millones de dólares (es decir, alrededor de 19 por ciento del Producto Interno Bruto de aquel año).

residentes en las principales zonas urbanas de México llama con la misma frecuencia a sus parientes en ese país (Tuirán, 2006). Estos contactos frecuentes se traducen en millones de dólares para las empresas de telecomunicaciones, las cuales han logrado elevar sus ingresos tanto en los países de origen como en los de destino.

- Una fuente esencial de contacto entre los emigrantes y sus familias es la visita periódica en ambos sentidos⁽⁵⁶⁾. Algunas aerolíneas han sacado bastante provecho de algunas rutas aéreas y han expandido otras en respuesta a los viajes que realizan los emigrantes. Una faceta de esta conexión duradera es que ellos pasan a ser turistas en sus países de origen en algún momento, lo que genera una demanda de nuevos bienes y servicios. Así, se estima que en países como El Salvador, República Dominicana y México alrededor de 50, 30 y 20 por ciento del turismo, respectivamente, procede de la diáspora, mientras que en Jamaica asciende a 10 por ciento (Orozco, 2004, 2005).

- El consumo de bienes provenientes de los países de origen - el llamado mercado de la "añoranza" - ha hecho de la diáspora un mercado para las exportaciones latinoamericanas, con importantes efectos macroeconómicos. Se estima que el volumen de este tipo de productos (cerveza, ron, queso, enlatados y otros alimentos) exportados a los Estados Unidos desde diversos países de América Latina ha llegado a representar en promedio alrededor de diez por ciento de todas sus exportaciones.

Como se puede advertir, la migración es un proceso muy complejo que genera vínculos entre personas, familias, comunidades y países. Por ejemplo, las redes cumplen la función de fomentar la identidad cultural de los emigrantes en los países de acogida y brindan un espacio para el intercambio de ideas, contactos y otros recursos, así como para mantener vínculos con sus comunidades y países de origen. Un resultado concreto de este tipo de convivencia en el exterior es la formación de un cúmulo de organizaciones de emigrantes que gradualmente (desde la década de los setenta) empiezan a adoptar la forma de clubes o asociaciones (Home Town Associations) con el propósito inicial de estimular el contacto en Estados Unidos entre personas originarias del mismo lugar, pero vinculados estrecha y permanentemente con sus pueblos natales.

Estas asociaciones surgen, por lo general, *desde abajo* y con objetivos muy precisos, generalmente de carácter altruista⁽⁵⁷⁾. Posteriormente, la vocación organizativa de estos clubes o asociaciones se vuelca a la realización de obras públicas (agua potable,

alcantarillado, calles, caminos, puentes, escuelas y clínicas de salud, entre otras) y a proyectos económicos o socioculturales dirigidos a sus comunidades. El resultado fundamental de dichas actividades ha sido la creación de redes sostenidas por la emigración y el contacto permanente con las comunidades de origen. Las aportaciones de los emigrantes por esta vía, aunque todavía no alcanzan su pleno potencial, son considerables si se les compara con los presupuestos de obras públicas de los municipios y tienen el potencial para desempeñar un papel importante en el desarrollo local. Por ejemplo, se estima que tan solo en el estado de Zacatecas, en México, los clubes y asociaciones financiaron más de 1,500 proyectos sociales en sus comunidades de origen de 1993 a 2004.

Las redes transnacionales que se están desarrollando son extensas y cada vez mejor aceitadas. En Estados Unidos existen miles de asociaciones de emigrantes provenientes de diferentes países como México, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú y República Dominicana. Así, por ejemplo, los consulados de México en Estados Unidos tenían registrados un total de 623 clubes mexicanos en 2003⁽⁵⁸⁾, aunque es probable que su número sea muy superior⁽⁵⁹⁾. Asimismo, el Ministerio de Asuntos Exteriores de El Salvador estima que hay más de 250 asociaciones repartidas en ciudades como Houston, Los Ángeles y Washington. El plan *Colombia nos Une* identificaba en fecha reciente la existencia de 440 asociaciones de colombianos, mientras que fuentes consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú reconocían 475 asociaciones de peruanos en Estados Unidos.

La vinculación con las diásporas

Cuando en el pasado la emigración no era tan significativa como ahora, no existían en la mayor parte de los países de la región mecanismos ni políticas de acercamiento con las comunidades de nacionales en el exterior, más allá de la realización de las actividades consulares tradicionales. En algunas naciones, el fracaso de muchos programas de retorno o repatriación llevó a pensar que las políticas de vinculación podrían ser la respuesta más adecuada para aprovechar el talento de los emigrados altamente calificados. Así, al *brain drain* (fuga de cerebros) se le opuso el *brain gain* (ganancia de cerebros). Con la instrumentación de esta estrategia se reconocía que los nacionales residentes en el exterior altamente calificados podían aportar en diferentes formas que no implicara necesariamente su retorno permanente a su país de origen. Se entendía que sus conocimientos y experiencias adquiridas en el exterior no representaban una pérdida para los países emisores, sino una ganancia enorme si podía ser transferida a los países de origen, para lo cual era imprescindible crear redes de vinculación entre científicos y profesionales de dentro y de fuera de los

⁽⁵⁶⁾Una encuesta reciente indica, por ejemplo, que uno de cada dos personas residentes en las principales cuatro zonas metropolitanas de México (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla) que tienen familiares en Estados Unidos recibe la visita de un pariente con cierta frecuencia.

⁽⁵⁷⁾Por ejemplo, llevar ayuda de emergencia a las comunidades de origen afectadas por catástrofes, construir alguna instalación deportiva, canalizar apoyos a familias necesitadas, otorgar becas y premios a los mejores alumnos, mantener vivas las tradiciones y los valores culturales de sus pueblos de origen y realizar viajes para asistir a las fiestas de los pueblos.

⁽⁵⁸⁾La mayoría de estas asociaciones se localizaban en las ciudades de Los Ángeles (219) y Chicago (170).

⁽⁵⁹⁾Algunos autores -como Peter Stalker (2001) hablan en el caso mexicano de alrededor de 1,500 clubes o asociaciones.

países de la región.

Cuando la emigración en algunos países se hizo masiva, también se transitó en los países de origen de un enfoque que enfatizaba la pérdida que representaba la emigración (incluso de fuerza de trabajo no calificada) a otro que reivindicaba los aspectos positivos de la movilidad y veía en los emigrantes a "héroes", en reconocimiento al aporte que hacen -o pueden hacer- al desarrollo⁽⁶⁰⁾. Esta revalorización del fenómeno de la migración llevó a algunos países a reconocer explícitamente a los nacionales en el exterior como parte vital de una suerte de "nación ampliada", extendida más allá de sus límites territoriales, que articula e integra en una sola a la "nación de adentro y de afuera"⁽⁶¹⁾.

Entre los factores que ayudan a explicar este acercamiento entre las diásporas y sus países de origen y la buena disposición de los gobiernos para responder a las necesidades de los emigrantes en los países de acogida, se encuentran los siguientes:

- El cambio en los patrones migratorios -con flujos más numerosos y con emigrantes más proclives a establecerse de manera permanente en los países receptores.
- La multiplicación e intensidad de las actividades transnacionales iniciadas por los emigrantes.
- El interés de los gobiernos de los países de origen en aprovechar para el desarrollo local las cuantiosas transferencias monetarias que realizan los emigrantes hacia sus lugares de origen.
- El interés de que la organización y movilización de los emigrados y sus asociaciones en los países de acogida contribuyera a respaldar los intereses de los países de origen.

De esta manera, varios gobiernos latinoamericanos, a través de sus Cancillerías, abandonaron la actitud de indiferencia y mostraron, sobre todo a partir de los años noventa, signos inequívocos de preocupación por la situación de sus nacionales en el exterior. Los gobiernos de la región, atendiendo a la transformación de las diásporas y sus correspondientes necesidades, a menudo redoblaron sus esfuerzos -a través de sus estructuras consulares- para proteger los derechos de sus nacionales y brindarles el apoyo legal y la asistencia humanitaria necesaria, al tiempo que imprimieron a la gestión consular una tónica de servicio y mayor disposición para ayudar a sus nacionales cuando se acercaban a los consulados.

Este cambio de visión y actitud ayudó a los gobiernos a establecer un nuevo acercamiento y vínculos cada vez más sólidos con sus diásporas. Ello es así porque la propia gestión consular constituye en la práctica un mecanismo sólido de vinculación

(Mariategui, 2002). Los nacionales al sentir la protección de sus gobiernos, así como de entidades de la sociedad civil, van generando sentimientos de confianza y solidaridad, lo que es una condición para reforzar la relación con los gobiernos de los países de origen. En concordancia con esta visión, algunas de las naciones de la región empezaron a adoptar un papel más activo en la promoción de vínculos con nacionales emigrados y a fortalecer esos lazos para aprovechar los beneficios de la migración y potenciar sus contribuciones.

En este contexto, diversas cancillerías latinoamericanas y caribeñas crearon instancias institucionales (Oficinas, Unidades, Direcciones Generales) para explorar y conducir el proceso de vinculación con los nacionales en el exterior, las cuales reunieron cada vez más atribuciones y a menudo fueron elevadas de rango en la pirámide burocrática conforme demostraron sus bondades.

Entre algunos de estos cambios institucionales impulsados por los gobiernos latinoamericanos, conviene destacar los siguientes:

- El gobierno de México creó en 1990 el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) y en diciembre de 2000 abrió en la Presidencia de la República la Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y Mexico Americanos. Ambas oficinas se fusionaron en 2003 para dar lugar a la creación tanto del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (que cuenta con un Consejo Consultivo integrado por 152 miembros elegidos por la comunidad mexicana y mexico-americana en Estados Unidos), como del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, encabezado por el Presidente de la República e integrado por varias dependencias del Ejecutivo Federal. A nivel estatal, los gobiernos de las principales entidades federativas de origen de la migración hacia Estados Unidos también crearon a partir de mediados de los noventa oficinas de atención a los emigrantes en el extranjero.
- El gobierno de El Salvador estableció en enero de 2000 una Dirección General para ocuparse de la comunidad salvadoreña en el extranjero y en junio de 2004 la transformó en el Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior.
- El gobierno de Colombia creó en 1996 el Programa para la Promoción de las Comunidades Colombianas en el Exterior (PPCCE) y más recientemente desarrolló el plan *Colombia nos une*.
- El gobierno del Perú creó en 2001 la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior, que elevó a rango de Secretaría en 2005.

⁽⁶⁰⁾Durante la administración del Presidente Vicente Fox, el gobierno empezó a denominar "héroes" o "VIPS" a los ciudadanos mexicanos que trabajan en Estados Unidos.

⁽⁶¹⁾En el caso mexicano, con el concepto de la "nueva nación mexicana" se buscaba incorporar a los mexicanos de fuera. Esto era algo totalmente distinto a lo ocurrido en décadas anteriores, cuando los mexicanos que iban a Estados Unidos a trabajar eran considerados casi "traidores" y cuando regresaban a México se les veía con sospecha y hasta desprecio.

Algunos otros gobiernos iniciaron esfuerzos en esta misma dirección, aunque no lograron instrumentar durante varios años alguna medida trascendente. Álvaro Portilla (2006) revisa el caso del Uruguay y ofrece algunos elementos para explicar por qué hasta fecha reciente prevalecía cierto distanciamiento entre el Servicio Exterior y la diáspora de uruguayos. Desde el punto de vista institucional, en ese país no fue sino hasta 2005 cuando logró crearse la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, que ahora es la instancia responsable de instrumentar la política del nuevo gobierno hacia los emigrados.

Los países latinoamericanos han buscado distintas maneras de fortalecer sus lazos con los nacionales que habitan en territorio extranjero y cultivar su lealtad. Con frecuencia tratan de integrar los tanto a su mercado como a su dinámica política interna. Un mecanismo esencial de vinculación lo constituye el desarrollo de lazos culturales. El establecimiento de programas de integración en temas culturales y educativos es indispensable para fortalecer los lazos de identidad y el sentido de pertenencia de las comunidades de nacionales en el extranjero.

Varios gobiernos -en función de sus dinámicas de política interna y sus agendas de política exterior- se mostraron dispuestos a abrir espacios políticos y económicos a sus nacionales residentes en el extranjero. Un componente esencial para mantener y profundizar la identificación de los emigrantes con sus países de origen ha sido la de reconocer a sus ciudadanos emigrados tanto el derecho a votar desde el extranjero⁽⁶²⁾, como la doble nacionalidad.

Dado que el sufragio es la forma más simple y directa para influir en los sistemas políticos de los países de origen, diversos países aprobaron leyes y diseñaron arreglos institucionales para integrar a sus ciudadanos en el exterior mediante la ampliación de los derechos políticos y el ejercicio de una ciudadanía extraterritorial. Así, naciones como Argentina (1993), Brasil (1965), Colombia (1961), Honduras (2001), Perú (1975), República Dominicana (1997) y México (2005) encontraron -en el marco de sus respectivas transiciones democráticas- maneras flexibles e imaginativas de incluir a sus ciudadanos residentes en el exterior en la dinámica política nacional a través del voto⁽⁶³⁾.

El acercamiento con los nacionales en el extranjero también implicó en ciertos países el reconocimiento de la doble nacionali-

dad. Los cambios en las leyes de nacionalidad trajeron consigo la creación de una nueva forma de membresía que reconoce la posibilidad de doble o múltiple nacionalidad sin la pérdida de la nacionalidad de origen. En México, por ejemplo, la reforma a la Constitución realizada en marzo de 1997 estableció que los mexicanos que adquirieran la nacionalidad de otro país no perderían la nacionalidad mexicana. Asimismo, la reforma permitió que aquellos mexicanos naturalizados como ciudadanos de otro país recuperaran la nacionalidad mexicana⁽⁶⁴⁾.

Los países de América Latina han identificado diferentes tipos de vínculos con sus emigrados y desarrollado los que consideran más apropiados, de acuerdo con las necesidades de sus diásporas. Países como Chile y Uruguay han impulsado la elaboración de un registro voluntario de nacionales en el extranjero para identificar a los emigrados que desean mantener el vínculo con su patria, saber donde están y que características tienen y con base en el conocimiento generado por este instrumento determinar las acciones de vinculación que habrán de seguir en el futuro.

Un número importante de países ha establecido mecanismos de información y comunicación (a través de diferentes instrumentos) y consulta formal (Consejos Consultivos) con las diásporas para impulsar un diálogo respetuoso y permanente con ella, con el fin de conocer mejor sus problemas, necesidades, demandas, propuestas, retos y oportunidades.

La experiencia reciente ha demostrado que es posible instrumentar programas exitosos para efectivizar y multiplicar los vínculos con los emigrantes y propiciar que participen más activamente en el desarrollo económico y social de los países de origen. De hecho, muchos de estos vínculos constituyen en la actualidad un componente orgánico de la vida de miles de comunidades en diversos países de América Latina y el Caribe.

Los países de la región aprecian de manera significativa las remesas. Estas transferencias constituyen uno de los principales vínculos económicos que mantienen los nacionales emigrados con sus comunidades de origen. Algunos gobiernos de la región, reconociendo los importantes efectos multiplicadores que tienen en estos recursos en las economías regionales y locales, han buscado alentar y facilitar la transferencia de fondos y potenciar su impacto⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶²⁾Desde el punto de vista de la vinculación con la población emigrada, el voto en el exterior -de acuerdo con Lelio Mármora (2002:318)- tiene un doble efecto: es "un elemento de vinculación con el quehacer nacional y de interés permanente en el mismo y constituye, en el caso de algunos países, un elemento de consolidación de los regímenes democráticos". Mármora (2002:319) también señala que: "La misma labor de preparación y ejecución de este objetivo, que implica el empadronamiento y la concurrencia a votar, significan elementos muy importantes para la vinculación buscada."

⁽⁶³⁾Bolivia y Ecuador, aunque aprobaron leyes en ese mismo sentido, todavía no han reglamentado o puesto en práctica el voto en el exterior. Asimismo, países como Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Uruguay, a pesar de la importancia adquirida por los emigrantes como actores políticos en esos países, aún no aprueban el sufragio en el exterior.

⁽⁶⁴⁾Esta ley altera las reglas anteriores de **jus sanguinis** -o de ciudadanía basada en descendencia sanguínea-, ya que podrán ser nacionales mexicanos los hijos de quienes posean la nacionalidad mexicana, pero esta última no se podrá heredar más allá de la segunda generación.

⁽⁶⁵⁾No debe olvidarse que las remesas constituyen un vehículo estratégico para mejorar los niveles de ingreso, reducir la pobreza e incrementar el ahorro y la inversión en las comunidades de origen de la migración.

Entre las intervenciones impulsadas por algunos gobiernos para reducir los costos de las transferencias, destacan las siguientes:

1. A través de los instrumentos de regulación de los servicios financieros, los gobiernos han impulsado el ingreso de un número cada vez mayor de empresas participantes, con miras a promover una mayor transparencia y competencia en este mercado.
2. Los gobiernos también han buscado influir en las capacidades y destrezas de los emigrantes mediante el establecimiento de servicios de información sobre el tipo de servicios y los costos de envío que ofrecen las principales empresas que operan en este mercado, con el fin de que los emigrantes puedan comparar costos y elegir la mejor opción⁽⁶⁶⁾.
3. Un terreno promisorio que empieza a ganar impulso en algunos países es el de impulsar una mayor diversidad en los medios de envío y facilitar el acceso a los servicios financieros de los emigrantes y sus familias tanto en los países de origen como de acogida.

Adicionalmente, varios gobiernos han impulsado diversas intervenciones para fortalecer y mejorar el uso e impacto de las remesas en el desarrollo local y regional, entre las cuales conviene mencionar las siguientes:

- Aunque todavía de manera incipiente, se ha procurado establecer incentivos a la inversión de las remesas para alentar la generación de proyectos productivos, en particular se ha buscado ligar dichas transferencias al microcrédito (como colateral).
- Se ha alentado a las empresas privadas a establecer servicios que contribuyan a facilitar la adquisición de ciertos bienes y servicios (seguros de salud y de vida, materiales de construcción y viviendas, etc.) en el país de acogida para que sean entregados a los familiares en las comunidades de origen.
- También se ha buscado institucionalizar los esfuerzos que llevan a cabo las asociaciones y clubes de emigrantes y capitalizar esta fuente de financiamiento para el desarrollo local. En México, por ejemplo, este esfuerzo dio lugar a la creación del programa federal "Iniciativa Ciudadana 3 x 1", que es un instrumento de coinversión en el que por cada peso que aportan las organizaciones de emigrantes para impulsar proyectos en sus comunidades, los gobiernos federal, estatal y municipal aportan conjuntamente otros tres. Este tipo de programas tienen el potencial para convertirse en uno de los principales instrumentos de interacción con los nacionales en el extranjero. Asimismo, para los emigrantes y sus organizaciones representan un medio tanto para fortalecer los lazos culturales y de

identidad con sus comunidades de origen, como para ampliar el capital social y la capacidad de organización y gestión transnacional.

La experiencia de varios países de la región ofrece otras importantes lecciones sobre los beneficios económicos que derivan de contar con una política activa de acercamiento y vinculación con las comunidades de nacionales en el extranjero. Esta relación es estratégica para la promoción del desarrollo nacional. Implica aprovechar, por ejemplo, las oportunidades que abren tanto la transferencia transnacional de conocimientos y tecnología, como la cooperación empresarial.

Los nacionales en el exterior con niveles elevados de capacitación en las áreas científicas, tecnológicas o culturales, pueden realizar importantes contribuciones al desarrollo nacional aportando tecnologías y conocimientos al país de origen. Para cristalizar estas oportunidades, algunos países han redoblado los esfuerzos dirigidos a la tarea de establecer redes transnacionales y canales de comunicación en torno a temas de interés para los emigrantes y los residentes.

En el ámbito de la cooperación empresarial, las oportunidades también son múltiples. Los empresarios de la diáspora constituyen un activo importante para los países de origen. La formación de alianzas entre estos empresarios con empresarios nacionales puede contribuir a incrementar la presencia latinoamericana en algunos mercados de los países desarrollados. Así, la promoción y fortalecimiento de este tipo de iniciativas permitiría, entre otras, aprovechar mejor:

1. *Las oportunidades que ofrece "el mercado de la añoranza" a los productos nacionales de exportación.* La existencia de una importante comunidad de emigrantes facilita el acceso a mercados a veces tan amplios o incluso más significativos que los existentes en los países latinoamericanos. Las empresas pequeñas, medianas y grandes, con los mecanismos de apoyo adecuados y en alianza con empresarios de la diáspora, pueden elevar sus capacidades productivas y de mercado y potenciar sus posibilidades de creación de empleos al aprovechar la demanda creada por las diásporas.
2. *Las oportunidades que brindan a la actividad turística las recurrentes visitas de los emigrados a sus países de origen.* Los gobiernos y el sector privado nacional, en alianza con empresarios interesados de las diásporas, pueden participar en la formulación e instrumentación de proyectos para ofrecer paquetes turísticos que les permitan a los emigrantes descubrir y redescubrir sus países de origen.

En países como Estados Unidos hay varios millones de negocios propiedad de hispanos (casi todos pequeños y medianos), con ventas anuales de varias decenas de miles de millones de dólares. Las

⁽⁶⁶⁾El gobierno de México creó en 1998 el programa "Quién es Quién en el Envío de Dinero", que ofrece orientación para que el emigrante compare costos y pueda tomar una decisión informada. El servicio opera actualmente en las principales ciudades de Estados Unidos donde residen los nacionales de este país e informa semanalmente sobre los costos y características de los servicios que ofrecen las 24 empresas de envíos de dinero participantes.



Mesa de Trabajo 1. Vinculación con Nacionales Emigrados

ventajas de estos empresarios desde el punto de vista de su inserción en un mercado tan competitivo y el hecho de que conozcan a fondo tanto el enorme mercado en que se mueven como los hábitos de consumo de la población hispana, los convierte en contrapartes ideales de pequeños y medianos empresarios latinoamericanos. Varios países de la región ya están impulsando acciones en esta dirección.

En suma, este trabajo busca demostrar que un número cada vez mayor de países de América Latina ha entendido que una política de acercamiento y vinculación con las comunidades de nacionales en el extranjero es estratégica para su propio desarrollo. Las experiencias de algunos de estos países ofrecen importantes lecciones acerca de los beneficios que derivan de la práctica de "tener la mano" a las diásporas.

II. SEGUNDA PARTE

MESA DE TRABAJO 1: MIGRACIÓN Y DESARROLLO RETORNO DE MIGRANTES

EL RETORNO EN UN CONTEXTO DE DEMANDA GLOBAL DE LAS MIGRACIONES

Rubén Silié

Secretario General

Asociación de Estados del Caribe (AEC)

Ponente

Nota: el autor es Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe, pero en este trabajo está hablando a título personal; por lo que los conceptos emitidos en el mismo no comprometen a la institución.



I. Retorno y Vinculación: Contextos y Enfoques Cambiantes

Los procesos de retorno y los vínculos de los migrantes con sus países de origen han sido valorados en general como medios idóneos de contribución al desarrollo de las sociedades de emisión, a través de las potencialidades derivadas del regreso de recursos humanos y de los nexos con los mismos, en términos económicos, científico-tecnológicos, políticos y culturales. De ahí que los Estados nacionales hayan exhibido una apertura a la formulación y puesta en acción de políticas de recuperación de migrantes, variables en todo caso, tanto en relación con los tipos de retorno como con los contextos históricos mundiales y nacionales que conforman las migraciones.

Así, las políticas de retorno se sustentaban en la clásica tipología de diferenciación entre migraciones permanentes y migraciones temporales o circulares, de las que derivaban dos tipos distintos de retorno (Balán, 1985), y los programas de acción política se diferenciaban con arreglo a criterios definidores de situaciones de retorno (Mármora, 1997), la voluntariedad o no del retorno (espontáneo y forzado) y los tipos de migrantes retornados (laborales y migrantes de alta calificación). Los retornos forzados están mayoritariamente asociados a la deportación de aquellos migrantes que han ingresado o permanecen de manera irregular en un país, infringiendo sus regulaciones migratorias. Estos migrantes son comúnmente llamados ilegales o indocumentados, aunque los términos no sean los más correctos.

Las transformaciones generadas por la globalización contemporánea han provocado notables cambios en las tendencias migratorias y han puesto en cuestión los tradicionales esquemas y

visiones. Dentro de las nuevas estrategias de políticas estatales de migración las que se relacionan con la recuperación de poblaciones y vinculación con los emigrantes se hallan entre las que han experimentado mayores redefiniciones en las últimas dos décadas. De una parte, los procesos de globalización han intensificado la migración internacional y han provocado cambios en los patrones y pautas migratorias, entre ellos el fortalecimiento de la circulación. De la otra, se han producido cambios en las visiones sobre el retorno y nuevas orientaciones de política en los países emisores sobre éste y sobre los vínculos con las diásporas de migrantes.

Este trabajo está dividido en tres partes. En la primera examinamos brevemente las transformaciones que se han efectuado en las tendencias migratorias en América Latina y en los enfoques y políticas sobre el retorno de migrantes y la vinculación de éstos con las sociedades nacionales. En la segunda comentamos algunas de las experiencias de programas de retorno llevadas a cabo por los países y por organismos internacionales. En la tercera parte planteamos algunas reflexiones en torno a las nuevas visiones y señalando algunas áreas de política de creciente importancia.

II. El Contexto Cambiante de las Migraciones y de las Visiones y Políticas Sobre Retorno y Vinculación.

II. 1 Antecedentes en las políticas de retorno y vinculación.

Durante la posguerra y hasta entrada la década de 1970 imperaba una atmósfera mundial relativamente favorable a la migración internacional en los principales países de acogida. Al calor del auge económico que entonces acontecía, varios países de Europa

y América establecieron acuerdos de migración temporal. Como señala Tapinos (1993), entonces, la visión dominante sobre la migración internacional enfatizaba el beneficio mutuo para países emisores y receptores, fruto de la redistribución de población, las remesas y los efectos modernizadores en las sociedades emisoras del retorno de migrantes.

En América Latina imperaban en este período las estrategias del desarrollo endógeno, orientado hacia adentro, y las políticas de impulso a la industrialización urbana por sustitución de las importaciones. En este modelo se perseguía consolidar una estructura industrial nacional, subsidiada por la expansión de la producción agro- exportadora y con elevada protección. En esta fase los mayores énfasis fueron puestos en la dinámica de las migraciones internas, rural-urbanas e inter-urbanas, acrecentadas por los procesos de desarrollo que eran impulsados. Respecto la emigración internacional ésta fue, en general, evaluada a partir de las diferenciaciones entre la migración laboral y la migración de personal altamente capacitado.

Las migraciones laborales eran enfocadas en asociación al excedente de fuerza laboral (Bach, 1988), y dentro de las concepciones centradas en el desarrollo nacional, apuntaban a pérdidas de recursos humanos de los países emisores. Sin embargo, se advertían claras diferencias a este respecto entre las corrientes estructuralistas, más influyentes en los gobiernos de la región, y las corrientes críticas con mayor presencia en los medios académicos. Las perspectivas críticas ponían mayores énfasis en el drenaje de recursos humanos que implicaba la emigración, y sus consecuencias progresivas en el incremento de las desigualdades entre países. Dentro de las primeras, el efecto de pérdida se percibía atenuado por sus implicaciones compensatorias de corto plazo. En esta visión de la emigración como válvula de escape a los mercados laborales, la noción de pérdida de recursos humanos laborales era vista como contribución positiva al desarrollo nacional, en tanto posibilitaba una descongestión de los mercados de trabajo que contribuiría a la modernización de los mismos.

De este modo, la articulación de sistemas de migraciones laborales temporarias entre países fue comúnmente entendida por los Estados emisores y receptores como contribuyente a beneficios mutuos, compartidos tanto por los países como por los migrantes. A lo largo del continente operaban para la época diversos sistemas de migraciones temporales, sobre todo orientados a labores en la agricultura y algunos de ellos con amplia antigüedad, entre los que cabría referir: bolivianos y paraguayos a la Argentina, colombianos a Venezuela, emigrantes de países caribeños a Estados Unidos y a Canadá, haitianos a la República Dominicana, nicaragüenses a Costa Rica, guatemaltecos a México, mexicanos a Estados Unidos.

En estos sistemas de migración temporal se planteaban dos situaciones en torno al retorno. De una parte, las migraciones temporales funcionaban basándose en normativas y organización de las corrientes, con modalidades de acuerdos intergubernamentales, las que regulaban los procesos de retorno y posibilitaban algunas áreas de vinculación de los Estados emisores con los migrantes. De otra parte, se presentaba la irregularidad migratoria,

por vía de radicaciones de migrantes más allá de los plazos o de entradas al margen de las regulaciones del sistema, con consiguientes recurrencias al retorno forzado mediante deportaciones efectuadas desde las naciones receptoras, procesos que variaron en magnitud y coyuntura según países. Frente a los flujos de deportados algunos países impulsaron iniciativas de asistencia a los mismos, como el programa de los centros de asistencia y reintegración de repatriados en las zonas fronterizas de Colombia con Venezuela y Ecuador, desde los años 70 (Mármora, 1997).

Respecto a la emigración de profesionales y técnicos se conformó, sin embargo, un generalizado reconocimiento de las pérdidas nacionales que implicaba el drenaje de recursos humanos calificados para el desarrollo. El debate de esta problemática tuvo auge en los años 60 y 70, generándose una nutrida bibliografía sobre la concepción de esta migración y sus consecuencias, así como algunos estudios sobre casos concretos nacionales (Pellegrino, 2000). Estas discusiones en torno al drenaje de recursos humanos calificados fueron iniciadas a partir de la noción de fuga de cerebros (brain drain), introducida en 1962 por la Sociedad Real Británica en su estudio sobre la emigración de ingenieros y científicos británicos, produciéndose diversas variantes de enfoque y de terminología, como el de transferencia inversa de tecnología (Fernández Lamarra, 1992). Estos enfoques aportaron marcos de referencias para aplicar medidas orientadas a contrarrestar las pérdidas, esencialmente de dos tipos, por vía de elementos para la retención del personal calificado y de su recuperación a través de la promoción del retorno y reintegración.

A pesar de los aportes conceptuales y la visión de los beneficios del retorno y de que varios de los Estados nacionales latinoamericanos incorporaron elementos de este tipo en sus diseños de políticas, en estos años fueron escasos las experiencias y los programas de retorno de migrantes y de vinculación con las poblaciones de emigrados. Fue sólo ya bien entrada la década de los años setenta y durante los ochenta que se concretaron varias iniciativas y experiencias sobre políticas y programas de retorno, en el marco de diferentes contextos y procesos. Primero, en los años setenta la Organización Internacional para las Migraciones inició su programa de retorno de personal calificado latinoamericano, a instancias de varios países de la región. Entre 1970 y 1990 la OIM facilitó el retorno de unos 13,000 profesionales y técnicos de América Latina, a través de distintas prestaciones y subsidios, tales como gastos de viaje, transporte de efectos, seguro de salud y subsidio de instalación (Pires, 1992).

Segundo, el final de los programas de migraciones temporales en Europa impulsó la activación de programas de retorno auspiciados por algunos países europeos de acogida, lo que difundió experiencias sobre el retorno asistido por países de recepción. Entre ellos, Holanda, Francia y Alemania (Rogers y Pessar, 1988). Además, una revitalización de los enfoques que enfatizaban los efectos modernizadores del retorno y el codesarrollo.

Tercero, la transición política desde los regímenes militares en el Cono Sur (Argentina, Uruguay, Chile), en los años ochenta, conllevó la puesta en práctica de algunos programas de retorno de exiliados (Fernández Lamarra, 1992). Finalmente, los conflictos arma-

dos y luchas políticas en países de Centroamérica (Salvador, Nicaragua, Guatemala) en la década del ochenta pusieron en escena variadas políticas y programas de reintegración de desplazados, refugiados y exiliados.

II. 2. Experiencias nacionales en la promoción el retorno

En las últimas tres o cuatro décadas algunos países han iniciado políticas y programas para promover el retorno, ya sea a través de incentivos directos o por medios indirectos como la adopción de la doble ciudadanía o regímenes flexibles de residencia. Como norma general, estos esfuerzos han sido destinados a migrantes calificados y aún altamente calificados o especializados.

En Argentina tras el fin del régimen militar se promovió el retorno de exilados junto con la promoción de vínculos con profesionales y técnicos en el exterior. También el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica desarrolló programas para cubrir gastos de retorno e instalación, tarea que es continuada hoy por una Secretaría de Estado. En Uruguay, se creó la Comisión Nacional de Repatriación y en 1990 la Universidad de la República creó el Comité Sectorial de Investigación Científica, que dio preferencias al retorno de nacionales, así como algunos incentivos para la reinserción en el medio académico.

En 1994, Jamaica estableció un Programa de Retorno de Talentos, con incentivos financieros y de pasajes de retorno para emigrantes calificados. En Colombia en 1995, el Colciencias (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) estableció cuatro centros de excelencia (el Centro Internacional de Física, el Centro Internacional de Investigaciones Médicas, la Corporación para Investigaciones Biológicas y la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo) para reducir la emigración calificada y atraer a emigrantes altamente calificados.

Estos son algunos ejemplos de incentivos directos en el continente. Sin embargo, el impacto real de estos esfuerzos no ha sido evaluado con detenimiento. Por otra parte, dado que la década del noventa se caracterizó por un crecimiento lento o estancamiento en la mayor parte del continente, las restricciones en la demanda del mercado laboral, público y privado han puesto límites objetivos tanto a la promoción del retorno como a sus posibilidades efectivas.

Cabe destacar que los programas para promover el retorno de nacionales calificados en América Latina y el Caribe resultan débiles y de corto aliento en comparación con las ofertas e incentivos desarrollados de manera sistemática por países como China, India, Taiwán y Corea del Sur, que en los últimos quince años han dedicado sólidos esfuerzos institucionales y sustanciales recursos presupuestarios para atraer el retorno de profesionales y técnicos para las áreas de investigación, innovación tecnológica y desarrollo de plataformas informáticas.

En materia de incentivos indirectos, diversos países han aprobado algún tipo de regulaciones relativas a la doble ciudadanía o el estatuto de residencia, entre ellos y con distintos alcances, están Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México,

Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En los últimos años, diversos países como Argentina, Colombia, Haití y México, y en fecha muy reciente Uruguay y El Salvador, han puesto énfasis en el desarrollo de unidades gubernamentales -generalmente en la esfera de los ministerios de Relaciones Exteriores- para promover un contacto e intercambio activo con las diásporas de nacionales en el exterior, aunque no necesariamente con los emigrados calificados, ni tampoco con vistas a promover específicamente el retorno.

II. 3. Experiencias de instituciones multilaterales.

Cuando todavía se denominaba Comité Intergubernamental para las Migraciones, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) inició en 1974, un programa de retorno de talentos para promover el retorno de migrantes calificados a sus países de origen, a solicitud de los países latinoamericanos miembros de la OIM. Asimismo, la OIM desarrolló el Programa Latinoamericano de Asistencia a la Reintegración, con fondos del Gobierno de Alemania, para migrantes calificados residentes en dicho país, y en 1981, inició el Programa de Retorno de Talentos desde los EEUU, para migrantes del continente en ese país.

Concomitantemente, la OIM desarrolló programas de retorno para zonas o países específicos. Entre ellos se destacan el Programa Especial para Nicaragua, iniciado en 1981 y financiado por los gobiernos de Dinamarca, Italia y Noruega y el Programa de Retorno de Recursos Humanos Calificados a Nicaragua (1991-1995), financiado por la Unión Europea. También el programa de asistencia a Costa Rica, Honduras, Panamá y República Dominicana, iniciado en 1982 a solicitud de dichos gobiernos, el programa de retorno de talentos a Argentina, iniciado en 1984, y el programa de promoción de retorno de emigrantes calificados desde los países europeos a América Central y África, financiado por la Unión Europea.

En líneas generales, estos programas buscaban satisfacer las necesidades de los países en América Latina, África y en mucho menor medida de Asia de mejorar la disponibilidad de recursos calificados mediante el retorno selectivo de sus propios nacionales emigrados, tomando en cuenta los diferentes factores que inciden en la decisión de retornar, entre los cuales uno de los más importantes es la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo.

En ese sentido, los programas proveían los siguientes servicios:

- Identificación de puestos específicos que no pueden ser cubiertos por la oferta disponible en el país pero que pueden serlo mediante el retorno de un emigrante calificado. Esta acción, traducida generalmente en ofertas de trabajo, se realizaba en estrecha cooperación con las autoridades nacionales las universidades, los centros de investigación y las empresas privadas y públicas.
- Ejecución de campañas de información y de búsqueda de candidatos en los países de residencia de los emigrantes.

- Preselección de candidatos evaluando sus capacidades y experiencia con relación a las ofertas de trabajo recibidas, teniendo en cuenta que la selección definitiva es realizada por el empleador.
- Asesoramiento al emigrante para su retorno, en lo referido a condiciones de trabajo y de vida, facilidades disponibles, reglamentos aduaneros, etc.
- Trámite de retorno, traslado del retornante y facilitación del ingreso de sus efectos personales.

En la mayoría de los casos y dependiendo del programa, la OIM ofrecía diversas prestaciones y subsidios, no reembolsables por el retornante, entre ellas: a) pago parcial o total del costo de boletos aéreos para el retornante y su familia; b) contribución para una parte del costo de traslado de efectos personales; c) en algunos programas y según el puesto a ocupar, un complemento salarial sobre el salario local ofrecido, por un período de entre seis meses y dos años máximo; d) en un buen número de los casos, apoyo financiero para la adquisición de equipo o literatura profesional necesario para el desempeño de sus nuevas funciones en el país de retorno, así como un seguro de salud durante el primer año.

Estos programas resultaron muy exitosos en lo tocante a haber contribuido al retorno y la reintegración de más de 15,000 profesionales, técnicos y trabajadores calificados a África, Asia y América Latina. Sin embargo, su impacto es forzosamente limitado si se lo compara con la demanda de recursos calificados en esas regiones. Por otra parte, se trata de programas que tienen un costo relativamente elevado (entre 8,500 y 12,500 dólares por retornante), por lo que su ejecución depende de la existencia de financiamiento internacional por parte de donantes interesados, los cuales sólo pueden aportar un monto determinado durante un tiempo limitado. Por último, tanto la efectividad de estos retornos y en especial su permanencia están condicionados al desarrollo económico de los países de origen del retornante; si no existe un nivel mínimo de mejoría económica en los países, los retornados pueden estar forzados a volver a emigrar, o en muchos casos buscar los empleos mejor remunerados en el sector privado exclusivamente.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) inició en 1977, en Turquía, el programa TOKTEN (acrónimo en inglés de Transferencia de Conocimientos a Través de Nacionales Expatriados), que posteriormente se generalizó para beneficiar a 49 países en todo el mundo. El programa reclutaba expertos que habían emigrado para prestar servicios de asesoría y consultoría en sus países de origen, por un tiempo corto (máximo tres meses) y de forma voluntaria. El experto recibía los costos de pasaje y un pequeño subsidio financiero según sus capacidades profesionales. Como se puede apreciar, no era estrictamente un programa de retorno, aunque en muchos casos facilitó o promovió un regreso efectivo (en especial en los territorios palestinos, donde fue particularmente exitoso). En 1994, el mismo pasó a funcionar bajo el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, habiendo facilitado en ese lapso la participación de unos 5,000 voluntarios.

En la última década, la OIM ha desarrollado también los programas de Retornos Voluntarios Asistidos. Estos últimos están destinados a aquellos emigrantes que no pueden permanecer en los países donde han llegado por encontrarse o haber ingresado en situación migratoria irregular o bien aquellos emigrantes cuya solicitud de asilo o refugio ha sido rechazada. Se trata entonces de un retorno en gran medida provocado por la imposibilidad para el emigrante de mantener su residencia en el país al cual emigró o simplemente ingresó. Estos programas, que están relativamente extendidos en Europa y acaban de comenzar en México, incluyen el financiamiento de los costos de retorno, el asesoramiento sobre las condiciones en el país de origen y en algunos casos el financiamiento de la reintegración a través de subsidios económicos temporales o micro crédito. Su finalidad es esencialmente humanitaria, en donde la voluntariedad del retorno sustituye eficazmente a la deportación. En Europa han significado una respuesta eficaz al extendido problema de los solicitantes de asilo no aceptados.

La OIM dispone también de un pequeño fondo humanitario para el retorno a sus países de origen de aquellos migrantes que están en una situación de desamparo y vulnerabilidad en los países donde residen y que carecen de recursos propios para regresar. Ese fondo se destina fundamentalmente a niños o personas mayores, en muchos casos que padecen de alguna enfermedad. En México y América Central la OIM ha comenzado recientemente también a ejecutar un programa para el retorno de emigrantes menores no acompañados, adultos mayores y víctimas de accidentes, situaciones que desafortunadamente son cada vez más frecuentes y dramáticas en los flujos migratorios centroamericanos hacia la frontera de los Estados Unidos.

La Conferencia Regional Sobre Migración (CRM), en el año 2002, formuló un Programa de retorno digno, seguro y ordenado de población migrante centroamericana por vía terrestre. El proyecto "tiene como propósito principal contribuir con el retorno en condiciones dignas, seguras y ordenadas de las personas migrantes centroamericanas, que tras haber sido deportadas vía terrestre de México a Guatemala, o haber sido detenidas en los países participantes en el proyecto, han decidido retornar voluntariamente a sus lugares de origen." Dicho proyecto fue discutido en un taller celebrado en Panamá en mayo del 2004, pero no tenemos noticias acerca de su aplicación.

II.4. Los cambios contemporáneos en las migraciones y en los enfoques.

El período contemporáneo se diferencia marcadamente del anterior en las realidades de las migraciones, los debates conceptuales, las visiones y políticas dominantes en los Estados. En las últimas dos décadas se han producido transformaciones notables en las tendencias y patrones de la migración que han inclinado a algunos autores a calificar el período contemporáneo como una nueva era en las migraciones internacionales (Castles y Miller, 2004). No hay dudas, de todos modos, que el panorama de las migraciones internacionales se ha tornado considerablemente complejo convirtiéndose éstas en centro de controversias, desafíos y grandes oportunidades. Destacan cuatro aspectos de estos cambios, que abordaremos necesariamente en forma esquemática: las

nuevas tendencias migratorias asociadas a la globalización, las políticas progresivamente más selectivas de los principales países de recepción, los cambios en las estrategias de desarrollo de los países emisores y los nuevos roles planteados a la migración, y, finalmente, la emergencia de nuevos enfoques y visiones sobre el retorno y la vinculación.

En general se reconoce que el proceso contemporáneo de globalización está incidiendo profundamente en las migraciones internacionales de diversos modos, aunque la amplitud y grado variará a partir de la concepción de globalización que se sustente, en un tema rodeado de grandes debates. Quienes sostienen que la centralidad en la globalización la constituyen los cambios tecnológicos y liberalización de los mercados de capitales, bienes y servicios, contemplarán en su esquema apenas la migración de alta calificación, inducida por las nuevas tecnologías, empresas transnacionales y nueva división internacional del trabajo. Desde perspectivas más abarcadoras e inclusivas, que enfocan la globalización como interconexión de países y sociedades en las dimensiones, tecnológica, económica, política y cultural (Held y McGue, 1999), se amplían las dimensiones generadoras de movimientos internacionales de las personas. Conforme a esto, en la era de la globalización se intensifican las migraciones de diversos tipos -y no sólo las de alta calificación- a partir de la integración económica y acentuación de las desigualdades en el sistema mundial, los procesos e implicaciones de globalización del poder, la circulación transregional y transcontinental de valores y expectativas y, por último, por vía de los campos transnacionales forjados por los migrantes (Báez, 2004).

La globalización contribuye no sólo a incrementar el volumen de la migración internacional sino que se han producido transformaciones en sus tendencias y patrones, que podríamos agrupar en tres tipos. 1) Los cambios tecnológicos y relocalización productiva han propiciado cambios en los patrones de temporalidad, acentuando la circulación migratoria, ampliando sus espacios, consolidando las redes y campos transnacionales, intensificando las migraciones de alta calificación y similares. 2) Se ha generado una diversificación de corrientes migratorias sin precedentes (migración hacia países sin anteriores vínculos culturales y lingüísticos, reversiones migratorias de países que antes eran emisores o receptores, aumento del número de los países simultáneamente emisores-receptores). 3) Han proseguido las continuidades expansivas de las migraciones temporales o permanentes de trabajadores y trabajadoras medio calificados y de baja calificación, orientadas sobre todo a la agricultura, construcción y servicios, en adición al incremento de refugiados y desplazados.

En una parte de la literatura actual se enfatizan sobre todo las primeras tendencias, lo que por supuesto, no anula las realidades migratorias que se han tornado más complejas en el período contemporáneo.

El cambio hacia políticas migratorias cada vez más selectivas y restrictivas en los principales países de recepción es otro aspecto central en el panorama regional y mundial de las migraciones en el período de la postguerra fría. Tal fenómeno es a menudo percibido como una paradoja de la era de la globalización contemporánea

(OIM, 2003): a la intensificación de la libre circulación internacional de los capitales y las mercancías, le ha acompañado el progresivo endurecimiento y selectividad frente a la movilidad internacional de las personas (Castles y Miller, 2004). Estados Unidos ha hecho cada vez más restrictiva y selectiva su legislación migratoria y mecanismos administrativos de admisión y permanencia, proceso que se ha ido acentuando a partir de los acontecimientos terroristas de septiembre del 2001. Los países de la Unión Europea, a su vez, a tiempo que consolidaban un área de la libre movilidad entre los países miembros de la comunidad, han ido tornando más restrictivas y homogenizadas sus políticas migratorias frente a los ciudadanos de otros países.

Dos consecuencias de todo esto han sido la expansión de la emigración de personal calificado y aventajado en ingresos, por los canales legales, y el extraordinario incremento de la emigración irregular. Esta última tendencia ha fortalecido las redes transnacionales del tráfico de migrantes y la emergencia de un poderoso y millonario negocio basado en el tráfico y trata de personas. Frente a la misma se ha incrementado el retorno forzado, aplicando apresamientos y deportaciones de migrantes irregulares, a la vez que se ha tendido cada vez más a criminalizar la migración irregular. A esta práctica se agrega la de retornar a sus países de origen, residencia o tránsito, a migrantes que han cometido delitos y cumplido sus penas en los países receptores.

El contexto de la globalización, la tendencia a hacer más complejos los circuitos migratorios a escala regional y el tránsito hacia un nuevo modelo económico-social de desarrollo en América Latina han redimensionado la temática de las migraciones en un conjunto de países emisores de la región. El colapso del modelo de industrialización sustitutiva, la crisis de la deuda y las reestructuraciones emprendidas a partir de los ajustes estructurales de los años ochenta, generaron un vasto proceso emigratorio en la región; y los procesos subsecuentes de liberalización comercial y atracción de capitales transnacionales contribuyeron a intensificar dichos movimientos.

Las migraciones pasaron a ocupar progresivamente roles destacados en las agendas de los Estados y en las relaciones bilaterales y multilaterales. Diferentes procesos de consulta e intercambio entre autoridades, especialistas, organismos internacionales y organizaciones sociales han contribuido al abordaje y formulación de esquemas de acción en áreas importantes de las migraciones, antes escasamente abordadas. Entre estas pueden señalarse, gestión de la migración, remesas, comercio y migración, integración social y derechos de los migrantes, género y migración, junto a tráfico y trata de migrantes.

Sobre todo, se ha efectuado un cambio de énfasis en las visiones y políticas migratorias: ha disminuido el interés anterior por el retorno, desplazándose hacia las vinculaciones con los migrantes y al fortalecimiento de sus nexos y prácticas de interrelación con los países de origen, en especial los envíos de remesas.

Dada la importancia estratégica que las remesas han pasado a ocupar en la economía y sociedad de los países emisores no es de extrañar esta emergencia del creciente interés de los Estados por

fortalecer sus vínculos con la población emigrada y abrir canales de inter-relación. Como consecuencia de ello los Estados nacionales emisores han pasado a tener una actitud más liberalizada respecto a los procesos emigratorios y más firmes directrices en cuanto a incrementar las remesas de los migrantes, así como roles más proactivos con relación a sus emigrantes.

A estas reorientaciones han contribuido también los nuevos enfoques y las discusiones actuales, que han replanteado los fundamentos de las nociones de "drenaje" y "pérdida" definitiva de recursos humanos, que estaban en el centro de los anteriores abordajes de la migración. Estos enfoques ponen énfasis en las profundas interacciones entre los migrantes y sus localidades o países de origen, a través de la circulación constante de personas, bienes, dinero, valores e información.

En las últimas décadas ha surgido una vasta literatura y difundido una creativa controversia sobre estos temas. 1) El enfoque o perspectiva de la migración transnacional, que constituye una ampliación conceptual y sistematización teórica del concepto de redes migratorias, aparece como una de las tentativas más fructífera y vigorosa, con diversas versiones e intérpretes. 2) La noción de diáspora, que Cohen ha tratado de desarrollar en forma analítica, se ha difundido notablemente pero apenas como término que apunta a la orientación sociocultural de los migrantes hacia sus sociedades de origen.

3) La cuestión de la emigración de personal calificado, anteriormente enfocado a partir del concepto de éxodo o fuga de cerebros (brain drain), y similares, ha experimentado redefiniciones sustanciales. En los tratamientos actuales se han introducido nuevos conceptos como los de circulación de cerebros (brain circulation), intercambio de cerebros (brain exchange), y ganancia de cerebros (brain gain), (Farland, 1993; Pellegrino, 2000). 4) Sobre la integración social y cultural de los migrantes en los países de recepción persiste un activo debate que opone a partidarios de versiones de la asimilación a defensores del pluralismo cultural e interculturalismo (Pajares, 1998).

De estas perspectivas emerge una general visión del "retorno constante al hogar", a los países de origen, y de una estrecha vinculación con las sociedades nacionales construidas por los migrantes mediante campos transnacionales, nueva visión que, en varios aspectos, redefine los marcos conceptuales de las tradicionales políticas de retorno y vinculación.

III. Nuevas Visiones. Las Políticas de Retorno y Vinculación. Reflexiones y Elementos.

Estos recientes desarrollos conceptuales y nuevos énfasis analíticos tienen la ventaja de poner en evidencia el complejo tejido entre los migrantes, sus familias, localidades y sociedades de origen y las grandes potencialidades transformadoras de las migraciones internacionales, más allá de visiones más rígidas que enfatizan la pérdida definitiva derivada de las mismas. En contraste con algunas versiones extremas, resulta claro que los referidos enfoques en modo alguno esfuman las realidades y consecuencias de las ausencias, generadas por la emigración, sino que aportan una

visión más compleja, amplia y proactiva en torno a éstas, otorgando nuevos relieves a los roles de las políticas estatales y de las organizaciones de la sociedad civil en torno a los procesos de retorno y vinculación con los migrantes. Algunas breves referencias permiten precisar mejor esta observación.

Existen evidencias de que "la migración se está convirtiendo progresivamente en temporaria y circular" (OIM, 2004), a través de los movimientos de migrantes de alta calificación, los programas de migración temporaria de trabajadores y diversos tipos de circulación. En América Latina, y sobre todo en la región del Caribe, la migración temporal y circular data de antiguo, aunque reviste nuevos rasgos en el presente. Pero no debe olvidarse, sin embargo, el hecho elemental de que una parte sustancial de los migrantes se radica con sus familias en las sociedades receptoras, a tiempo que efectúan visitas con variadas frecuencias a sus sociedades de origen; y aún otra parte no menos sustancial permanece en situación irregular, con los obvios obstáculos, debido a los cuales limita la circulación. Para estos migrantes y sus descendientes la radicación y arraigo en las sociedades receptoras tienen una centralidad en sus vidas, aunque mantengan nexos con sus lugares de origen y sus apegos socioculturales. Las masivas movilizaciones recientes de los latinos en Estados Unidos -y pueden agregarse los movimientos en Francia-, marcan un hito histórico en la emergencia de los migrantes como actores colectivos, contra la exclusión social y en defensa de sus derechos a la permanencia, integración y participación.

Las nuevas nociones de "brain gain; brain exchange y brain circulation", no son sustitutos conceptuales del concepto tradicional de éxodo de cerebros sino que suponen éste, en tanto procesos compensatorios: remiten a una potencialidad que sería efectiva bajo condiciones dadas de los procesos migratorios y de los países. El caso de Ghana es ilustrativo de un dramático drenaje, habiendo emigrado en diez años el 60% de los médicos y, entre 1993-2002 el 31% del personal de salud (Seldon, 2004); Yemen es frecuentemente citado como caso de éxodo de personal de alta calificación en un marco de circulación (Farland, 1993); y los países del sudeste asiático, sobre todo Corea del Sur, como casos ilustrativos de los éxitos de políticas deliberadas de retorno de personal de alta calificación, dentro del marco de un proceso de expansión económica (Seldon, 2004). Pellegrino, 2000).

Aunque los procesos de globalización imponen una creciente comprensión espacio-temporal por más densos y flexibles que sean los campos transnacionales e intensas las prácticas de circulación, no ponen fin a los complejos efectos sociales de las ausencias marcados por la distancia geográfica. Esto lo muestra atinadamente Arlie R. Hochschild (2001) en su ensayo sobre las interconexiones sistémicas del servicio doméstico y cuidado de niños a escala mundial.

Los contextos cambiantes de la migración plantean nuevas oportunidades y desafíos cruciales a las sociedades nacionales. Estas requieren acciones coherentes y eficaces, tanto estatales como de parte de las organizaciones de la sociedad civil. Quisiéramos incluir a continuación algunos de estos desafíos relacionados con el retorno y la vinculación y aportar algunas

reflexiones para la discusión.

III.1. Retorno espontáneo y forzado.

Además de la continua circulación a través de visitas de corta duración realizadas por los migrantes, se efectúa de modo constante un retorno espontáneo de migrantes de diversos tipos y con variadas motivaciones para el regreso a sus países de origen. El retorno forzado comprende al conjunto de los repatriados, tanto por irregularidad migratoria como aquellos que cometieron algún tipo de delitos en los países de recepción. Los dos retos que afrontan los países emisores a estos respectos son los de asistir y apoyar el retorno voluntario, procurando la estabilización de los regresos, y de asistir y fomentar la reintegración de los repatriados en general, en marcos diferenciados de medidas de seguridad para aquellos que cumplieron penalidades.

1) Así, como ningún Estado se opondría, en principios, al regreso de sus ciudadanos, tampoco resultaría viable o adecuado la promoción "masiva" del retorno. El fomento de la asistencia al retorno espontáneo es una respuesta frente a este dilema. Otro dilema resulta de la necesidad de aportar incentivos a la reintegración estabilizada de retornados frente a los probables resentimientos en no-migrantes que consideran a aquellos ya de por sí privilegiados. Sobre este asunto es común el reconocimiento de que los programas que impliquen subsidios o prestaciones deberían ser de corto plazo, aunque otras medidas de asistencia y apoyo puedan tener carácter más prolongado.

2) Una parte importante del apoyo al retorno se relaciona con el fomento y organización de sistemas de información y asistencia apropiados y flexibles, que operen también en los países de acogida de migrantes. Tales requerimientos imponen la conformación de unidades institucionales encargadas de administrar y dirigir estas actividades y servicios, como las creadas en algunos países. En todo caso, imponen nuevos roles necesarios al servicio exterior de estos países los cuales deben incluir, cada vez más, otros servicios de asistencia a sus ciudadanos emigrados, más allá de los tradicionales. De otra parte, en estas acciones deben participar las organizaciones sociales formadas por los migrantes o relacionadas con éstos.

3) Existen múltiples experiencias que deben ser aprovechadas en lo que respecta a proyectos productivos en que pueden participar los migrantes retornados y sobre los nexos con el desarrollo de las localidades de origen. Diferentes esquemas de asistencia y apoyo tienen que ver con orientaciones de factibilidad, facilitación de acceso a créditos, capacitación técnica, de gestión y redes de mercados, así como en cuanto a las modalidades de operación y vínculos con asociaciones y organismos locales o regionales. En esta área surgen también oportunidades en la realización de programas bilaterales entre países de emisión y recepción y posibilidades que incluyan a organismos internacionales de cooperación.

4) Una parte de los que regresan a sus países de origen está integrada por trabajadores en retiro o en edad de retiro.

Deben realizarse esfuerzos, bilaterales y multilaterales, para la provisión de las prestaciones de seguridad social de estos trabajadores, y facilitar la remisión de las mismas.

5) La asistencia y apoyo al retorno de profesionales y técnicos en parte se incluye en algunas de las sugerencias abordadas con anterioridad, pero otras poseen necesarias características especiales (ver sugerencias en la parte de vinculación). Varios países han emprendido programas de apoyo y asistencia al regreso de profesionales y técnicos, con la asesoría y auspicio de la Organización Internacional para las Migraciones, existiendo una amplia experiencia en esta área, que puede ser aprovechada por los países.

6) La asistencia a los repatriados por causa de irregularidad migratoria en los países de recepción debe constituir un área de acción importante, debido tanto a la magnitud como a las vulnerabilidades de estos migrantes. En cuanto a la coordinación entre países para los retornos, se han ido realizando esfuerzos, y las mayores dificultades a afrontar se presentan a nivel de los países limítrofes que comparten fronteras terrestres. Algunas acciones de asistencia involucran los procesos de aprehensiones y confinamientos hasta el traslado, en los países de recepción, y deben orientarse a garantizar el respeto del debido proceso, conforme las legislaciones, y la vigilancia en torno a las malas/buenas prácticas de derechos humanos y laborales. En los países de origen, las acciones de asistencia deben dirigirse a apoyos en el proceso de regreso y en la reintegración, incluyendo acciones educativas. En estas labores, en general, las organizaciones sociales no-gubernamentales deberían tener una activa participación.

7) Los repatriados que cumplieron delitos constituyen una problemática con rasgos muy sensitivos para varios países, especialmente para algunos de la región del Caribe por su creciente número desde los años noventa, habiendo emergido una preocupación y debate en torno a la incidencia de éstos en la criminalidad y violencia. Como consecuencia se ha tendido a aplicar sobre todo medidas policíacas de control y vigilancia de estos retornados. Aunque la preocupación por la seguridad pública y las medidas son en general razonables, es necesario observar que entre éstos se incluyen diversas infracciones y no sólo delitos graves de homicidio y narcotráfico y que, en todo caso, cumplieron sus penas y no se debería contribuir a una doble penalización y estigmatización. Deben, pues, emprenderse acciones de asistencia a la reintegración social de estos repatriados, como se ha empezado a ensayar en algunos países, con participación en estos programas de las organizaciones sociales no-gubernamentales.

III.2. Vinculación con los migrantes y sus comunidades.

Los migrantes han estado construyendo y reproduciendo, de forma espontánea y desde abajo, múltiples y sólidos vínculos con sus familias, localidades y sociedades de origen. En los últimos años los Estados de naciones emisoras se han inclinado progresivamente a emprender acciones políticas que favorecen una mayor aproximación a sus diásporas de emigrantes. Estas acciones, sin

duda, deben ser fortalecidas y diversificadas.

1) Dos de los vínculos básicos que sustentan las relaciones entre los ciudadanos y los Estados nacionales modernos son los de nacionalidad y participación democrática representativa en la vida política. El voto de los migrantes desde el extranjero y la conservación de la nacionalidad de origen, aún habiendo adquirido otra nacionalidad, constituyen dos fuentes de vinculación fundamental de los migrantes con sus países. Varias naciones contemplan el voto desde el extranjero, y otras están dando pasos para implementar este sistema. De igual forma, algunos países han reformado sus constituciones para admitir la doble nacionalidad.

2) Establecer lazos más firmes y múltiples con los migrantes conlleva el reforzamiento de funciones y acciones de asistencia, información, educación e impulso de labores relacionadas con la aproximación socio-cultural. El despliegue de las mismas, como ya se señaló, requiere de reformas en el servicio exterior de los países. Algunos de estos han empezado ya este proceso estableciendo programas permanentes de vinculación con las comunidades de migrantes.

3) La circulación y visitas de corta estadía de parte de los migrantes conforman procesos de gran magnitud, con una concentración muy alta en unos pocos meses, en festividades navideñas, fiestas de patronos y vacaciones de verano, entre otras. Es necesario fomentar tales visitas y otorgar facilidades de trámites. Se deben incentivar y evitar las malas prácticas que rodean estos regresos masivos y que son motivos de quejas de los migrantes. Además, deben fomentarse y auspiciarse los encuentros por áreas (empresarial, científico-profesional, en educación y otros), que aproximen y refuerzan las relaciones entre pares de migrantes y sectores nacionales, por vía de seminarios, congresos, jornadas, talleres y otros.

4) El establecimiento de redes tiene grandes potencialidades de vinculación y de circulación de conocimientos y experiencias. Se han organizado estas redes en áreas científicas y tecnológicas, como alternativa de vinculación entre científicos y profesionales y de aprovechamiento nacional de las competencias científicas, sin necesidad del retorno físico. Es de gran importancia que se fomenten las experiencias de estas redes y se extiendan a países que hasta ahora no han incorporado estos esquemas.

4) Una de las prácticas básicas de articulación de los migrantes con sus familias y países es la del envío de remesas familiares y otras transferencias. Sobre el fomento de éstas y su utilización con fines de desarrollo se ha generado recientemente una numerosa literatura que incluye recomendaciones especializadas. También debe destacarse el fomento debido de las llamadas remesas comunitarias, es decir, las donaciones enviadas por organizaciones de los migrantes destinadas a obras sociales o acciones humanitarias, a menudo de ámbito local.

5) La asistencia, vigilancia y protección en materia de dere-

chos humanos y derechos laborales de los migrantes debe ser priorizada, dentro de los propósitos de vinculación con las comunidades de migrantes. Dentro de estas acciones una sugerencia pertinente es la de establecer observatorios, que den seguimiento a las malas/buenas prácticas en materia de derechos, condiciones laborales y otros aspectos de importancia, con una rendición de informes periódicos. En la conducción de estos observatorios las organizaciones sociales no-gubernamentales deben desempeñar un rol clave.

No podemos concluir este trabajo sin mencionar la necesidad de fomentar la investigación en el área de las migraciones y, especialmente sobre el retorno y la vinculación con las comunidades de migrantes. Sobre todo, se hace necesario fortalecer programas y proyectos en perspectiva comparada, con la participación conjunta de investigadores de varios países.

Bibliografía

Bach, Robert L. (1988), Estrategias de desarrollo y migración. Informe: Conferencia inter-americana sobre las direcciones y políticas migratorias. Georgetown University, Washington.

Balán, Jorge (1985), Las migraciones internacionales en el Cono Sur. Comité Intergubernamental para las Migraciones.

Cassarino, J.P. (2004), Theorising Return Migration, International Journal on Multicultural Societies, Vol.6 no.2

Cerase, F. (1974), Expectations and reality: a case study of return migration from the United States to Southern Italy. International Migration Review, Vol.8, no 2.

Castles Stephen, y M. Miller (2004), La Era de la migración. Movimientos Internacionales de población en el mundo moderno. Editado por La H. Cámara de Diputados. México, 2004.

Cohen, Robin (1997), Global Diasporas An Introduction. Londres: UCL Press.

CEPAL (2006), Migración Internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones. Montevideo, Uruguay.

Dwayne E. Plaza and Frances Henry (2006) An Overview of return of migration to the English-speaking Caribbean. In Returning to the source: the final stage of the Caribbean migration circuit. UWIPRESS. Jamaica. 2006.

Fernández Lamarra (1992), Recursos humanos, desarrollo y migración de profesionales en América Latina. Décimo seminario de la OIM sobre migración y desarrollo, Ginebra, documento número 4.

Held, D., A. McGrew, D. Goldblatt y J. Perraton (1999), Global Transformations: Politics, Economics and Culture. Cambridge.

Herrero Muñoz-cobo, Blanca, Codesarrollo: Alternativa para la gestión de migraciones y desarrollo. Apuntes para la reflexión y el debate. Fundación Iberoamericana para el Desarrollo.

Hochschild, Arlie R. (2001), Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional. En, A. Giddens y W. Hutton, En el límite, la vida en el capitalismo global. Tusquets editores, Barcelona.

Mármora, Lelio (1997), Las políticas de migraciones internacionales. Alianza Editorial, Madrid.

Martínez Pizarro, Jorge (2005), Globalizados, pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos calificados. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.

Martínez Pizarro, Jorge (2003), El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.

Mishra, Prachi (2006) Emigration and Brain Drain: Evidence From the Caribbean. Working Paper of International Monetary Fund. Western Hemisphere Department.

Nair, Samir (1987) Informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo vinculada a los flujos migratorios. Ministerio de Asuntos Exteriores. París, Francia.

OIM (2003), World Migration, 2003. Managing migration. International Organization for Migration, Geneva .

OIM and United Nations (2000) Return Migration: journey of hope or despair? Edited by Bimal Ghosh. Geneva.

Pajares, Miguel. (1998), La inmigración en España. Retos y propuestas. Editorial Icaria, Barcelona.

Pellegrino, Adela (2003), La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.

Pellegrino, Adela y Martínez Pizarro, Jorge (2001), Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración calificada en América Latina. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.

Pellegrino, Adela. (2000), Drenaje, movilidad, circulación: nuevas modalidades de la migración calificada.

Pires, José (1992), Experiencia de la OIM en la ejecución del programa: retorno y reintegración de nacionales calificados de países en desarrollo que residen en el extranjero. Décimo seminario de la OIM sobre migración y desarrollo, Ginebra, documento número 7.

Portes, Alejandro (2001), The debates and significance of immigrant transnationalism. Global Networks, Vol. 3 no.1.

Rogers, Rosemarie y P. R. Pessar (1988), Tendencias y consecuencias de la política de migración de retorno. Informe: Conferencia inter-americana sobre las direcciones y políticas migratorias. Georgetown University, Washington.

Stalker, Peter (2000), Workers without frontiers. The impact of globalization on international migration. Lynne Rienner publishers, Boulder, Colorado.

Fuentes Orales. Dada la dispersión de los documentos sobre las experiencias de la Organización Internacional para las Migraciones y el relativo corto tiempo para consultarlas, se hicieron entrevistas a funcionarios de dicha entidad para obtener descripciones detalladas acerca de los programas de retorno.

El autor agradece la valiosa cooperación de los colegas Francisco Báez Evertz y Juan Artola, cuyas contribuciones fueron imprescindibles para hacer esta ponencia. Igualmente el apoyo técnico de Lindy Ann Edwards.

COMENTARIO A LA PONENCIA DE RUBÉN SILIÉ "EL RETORNO EN UN CONTEXTO DE DEMANDA GLOBAL DE LAS MIGRACIONES"

Alejandro Guillén García
Profesor
Universidad de Cuenca
Comentarista



Introducción

Antes de pasar a comentar el documento, "El retorno en un contexto de demanda global de migraciones, quiero felicitar a las entidades organizadoras de este importante Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo: SEGIB, CAPAL - CELADE, OIM y la Fundación Carolina de España.

El mayor colectivo humano latinoamericano en España, es el ecuatoriano, razón por la agradezco la oportunidad de participar en este evento para dialogar sobre aspectos importantes relacionados con la migración internacional y que son de interés para las sociedades de origen y acogida. Considerando mi mayor familiaridad con los temas de población y desarrollo local, este será un referente permanente en mis comentarios al documento.

El Dr. Rubén Silié, en la introducción del documento, destaca de manera clara dos contextos sociohistóricos con diferentes tendencias, visiones, políticas y retos de los procesos de retorno y los vínculos de los emigrantes con sus países de origen.

Hasta los años ochenta, bajo la hegemonía de los estados nacionales y en el contexto de las estrategias de desarrollo basadas en la industrialización sustitutiva de importaciones, el autor realiza una síntesis exhaustiva de las migraciones laborales, el carácter de las políticas y las acciones tomadas a favor del retorno de los emigrantes. Este constituye un aporte sustantivo al conocimiento de la problemática planteada y, a los retos y perspectivas actuales de este fenómeno social en los distintos países.

Las migraciones laborales de este periodo, definidas como temporarias, son interpretadas como de beneficio mutuo para los países de origen y destino aunque tienen un tratamiento diferenciado según se trate de un retorno amparado por acuerdos intergubernamentales, de aquellos en condición de irregularidad o de profesionales y técnicos.

Sin embargo, desde la perspectiva de los emigrantes, esta visión del retorno parece diferente. A comienzos de los años ochenta, se realizó en Quito un foro latinoamericano sobre las migraciones internas, y el libro que contiene los documentos presentados, se intituló "Se fue a volver" que expresa claramente la idea de retorno; sin embargo, años más tarde, cuando se les preguntaba a estas mismas poblaciones, por sus familiares que habían

migrado al exterior, respondían con la frase "ya volaron", expresión que nos da a entender un alejamiento definitivo de sus lugares de origen, de no retorno.

Por otro lado, los resultados de las políticas y las experiencias de promoción de retorno de los distintos tipos de emigrantes en los países latinoamericanos que recibieron el apoyo de los organismos de cooperación multilateral, como la OIM, el PNUD y; algunos gobiernos europeos, como lo señala el autor, han sido poco evaluados.

En la última década, debido a la magnitud, la diversidad y la conflictividad de las formas de migrar, muchas de ellas violatorias de los derechos humanos fundamentales; se busca que el retorno se dé en condiciones de respeto a la dignidad humana, en tanto la posición de los países receptores tiende a endurecerse.

Desde hace varios años existe conciencia de que "más allá del carácter voluntarista que se dieron en el pasado a estas acciones, el desafío actual es tratar de organizar redes y mecanismos de interacción entre los emigrantes y sus comunidades de origen, de manera de generar complementos o alternativas a las políticas de retorno, que tradicionalmente no han surtido grandes efectos". (CEPAL, 2000)

Las nuevas tendencias

El autor, con acierto, señala que en las dos últimas décadas las realidades migratorias han cambiado al igual que los debates conceptuales, las visiones y políticas dominantes en los Estados. Considera las implicaciones de las distintas concepciones de la globalización que inciden en la formas de interpretar este fenómeno social; lo evidente es que se está viviendo una realidad social, económica, política y cultural que se mueve en el ámbito transnacional, contexto mucho más complejo que el precedente.

Las migraciones, en la actualidad, por su volumen, destinos y ritmo de crecimiento constituyen un fenómeno generalizado en el mundo y también se han convertido en la preocupación central de gobiernos, organismos internacionales, instituyéndose en objeto de numerosas investigaciones y de foros nacionales e internacionales. Pero esta temática no debería ser abordada únicamente desde la perspectiva de los estados nacionales, sino también desde la de los gobiernos locales, ciudades y regiones.

Para ilustrar estos planteamientos, me remitiré a la experiencia migratoria de la región centro sur andina del Ecuador y de la ciudad Cuenca⁽⁶⁷⁾, esta puede ser pertinente en virtud de la importante presencia de ecuatorianos en España y porque desde esta región surgieron los migrantes que detonaron la presencia de flujos migratorios. Desde los años 60, la región vive un proceso de permanente transnacionalización de su población: primero hacia Canadá y USA y; en los últimos años se ha diversificado y es también trasatlántica, con destino principal a España, integrada por indígenas, mujeres y trabajadores calificados, además y a diferencia de las anteriores que era primordialmente de hombres y jóvenes.

Otra de las puntualizaciones del documento, es la persistencia y diversificación de los flujos migratorios temporales entre los distintos países de América Latina. Este comportamiento está también presente en la región: profesionales, especialmente médicos, migran desde Cuenca a los países del Cono Sur, siendo Chile el destino preferido y; en la actualidad, es necesario puntualizar que países y regiones tradicionalmente expulsoras también están recibiendo migración, así la región Sur del Ecuador es a la vez receptora de migrantes transfronterizos, se estima que son 6000 los ciudadanos peruanos en Cuenca y, en menor número los procedentes de Colombia y algunos de ellos como refugiados políticos.

Las políticas de retorno

Mientras las políticas de los Estados receptores se están tornando más selectivas y restrictivas, los países de origen deben abrirse a la libre circulación de los capitales en tanto que los migrantes cada vez encuentran menos razones para retornar a sus países.

En este contexto, se están generando un conjunto de prácticas delictivas de tráfico y trata de personas, con consecuencias lamentables - como el naufragio de barcos

en alta mar y un creciente número de desaparecidos, aparte de las prácticas de extorsión y corrupción relacionadas con el proceso migratorio.

Con España, con la finalidad de promover el retorno de los migrantes, se han propuesto "el desarrollo de proyectos, con fondos propios y provenientes de organismos internacionales de cooperación, tendentes a la capacitación profesional del migrante y el reconocimiento de la experiencia profesional obtenida en España; la promoción para el establecimiento de pequeñas y medianas empresas de migrantes que retomen a Ecuador; así como la creación de empresas binacionales que asocien a empresarios y trabajadores; y en otras áreas de desarrollo económico y social, en especial las que promuevan la formación de recursos humanos y la transferencia de tecnología".

Cambios de estrategia de desarrollo de los países emisores

Para comprender algunas de las causas de este fenómeno social, es necesario conocer los cambios operados en los países de América Latina en las dos últimas décadas, pues al interior de varios estados nacionales, el desarrollo y la democracia, pilares que los legitimaban, progresivamente se han ido debilitando y; luego de la aplicación de políticas de ajuste estructural y el aperturismo, pocos son los resultados positivos alcanzados para amplios sectores de la población en el mejoramiento de las condiciones de vida. En Ecuador estos factores y la crisis financiera desencadenaron en amplios sectores poblacionales, la decisión de abandonar el país, como la mejor o la única de las alternativas posibles y; entre los migrantes de primera generación la de no regresar, llevar a sus familias e incluso desinvertir en el país.

Las remesas interesan y preocupan, cada vez más a los estados latinoamericanos. En el caso ecuatoriano, se han convertido en necesarias para mantener el modelo monetario dolarizado. Por otra parte, por su uso y destino, consignadas de forma mayoritaria al gasto corriente y a la inversión en viviendas, tampoco están creando condiciones para el retorno, en el corto y mediano plazo.

Existe un debate creciente, sobre la manera en que las remesas pueden contribuir al desarrollo de los países y las localidades, más aún cuando diversos organismos e instituciones tratan de convertirse en intermediarios para el cambio en el uso de las remesas, sin considerar que es el migrante quien toma las decisiones de en qué y cómo invertir sus ahorros, a partir de su expectativas de retorno o de establecimiento definitivo en el país de acogida.

En el caso ecuatoriano, hay pocas evidencias de la contribución de las remesas al desarrollo del país; sin embargo, en ámbitos menores como ciudades o regiones, esta puede ser mejor percibida, así en la ciudad de Cuenca, de manera indirecta, estarían contribuyendo a su desarrollo, puesto que han mejorado la capacidad de pago de las familias por la obra pública y; ello ha permitido que en la actualidad la ciudad se constituya en sujeto de crédito de organismos como el BID y la CAF, con lo cual aparte de garantizar la cobertura de servicios básicos se están generando fuentes de trabajo e ingresos para numerosos hogares.

La emergencia de nuevos enfoques

Este proceso de movilidad general de la población, no exento de debates, controversias, desafíos y oportunidades, demanda nuevos enfoques, investigaciones, propuestas de políticas y acciones en los distintos países y en las comunidades de origen y destino, las mismas que están cambiando a impulso de este fenómeno.

En los enfoques utilizados para abordar la migración internacional han primado dos tendencias: las macrosociales, que priorizan las relaciones entre países y están centrados fundamentalmente en

⁽⁶⁷⁾La Región Centro Sur Andina está integrada por las provincias de Azuay y Cañar, tiene una población estimada de un millón de habitantes, concentra en torno al 30% del total de las remesas que recibe el país. Cuenca, con 300.000 habitantes urbanos y 120.000 rurales, es la ciudad en torno a la cual gira la dinámica económica, social y cultural regional.

aspectos económicos y jurídicos; en tanto que los enfoques microsociales consideran a las migraciones como "un fenómeno eminentemente social y nos conduce a enfatizar los aspectos micro estructurales, es decir, en las prácticas sociales, económicas y financieras de las familias migrantes en sus intentos de resistencia y esfuerzos por burlar las restricciones de los Estados ricos que pretenden controlarlos y explotarlos como una mano de obra deshumanizada". (Pedone, Claudia. 2006)

Sin embargo, un contexto constantemente olvidado en el análisis e interpretación de las migraciones internacionales es el local; territorio - ciudades y regiones - en el cual toman forma y adquieren sentido las explicaciones macro y micro sociales, donde se materializan los impactos; se conocen las causas y motivaciones por las cuales los individuos y las familias toman las decisiones y construyen sus expectativas de migrar o retornar; además están presentes las dimensiones del desarrollo, la democracia, la política y la cultura.

La migración internacional está incidiendo de manera determinante en las lógicas de reproducción biológica y social en muchas sociedades locales, así hablamos de la existencia de pueblos transnacionalizados. En ellos se observan los impactos demográficos, económicos, sociales, culturales y ambientales; se forman, tejen y reproducen las redes sociales que alimentan permanentemente los flujos migratorios de salida y retorno; desde abajo, desde la diversidad y los sentidos de pertenencia, desde la visión de las personas, que viven en las regiones, en sus espacios vitales.

Los migrantes son parte de éstas poblaciones reales, portadoras de identidades, valores, intereses, potencialidades y expectativas: individuales, familiares y sociales, actores y sujetos que contribuyen por igual al desarrollo en los lugares de origen como de destino. Abordar las migraciones desde esta perspectiva podría generar, entre gobiernos locales de origen y destino, un nuevo tipo de políticas de cooperación y acciones orientadas a robustecer los mecanismos de colaboración activa que ayudarían a superar el miedo a volver, presente en las expectativas de retorno.

En cuanto a la necesidad de contar con visiones y enfoques más integrales y conceptos nuevos, a partir de los cuales sea posible analizar el fenómeno migratorio, sin perder de perspectiva a los sujetos y actores de este proceso, en sus contextos políticos, sociales, económicos, consideramos que se deben trascender las visiones segmentadas y los enfoques sectoriales, disciplinares, con los cuales se pierde la complejidad, riqueza y potencialidades de este fenómeno social.

Desafíos vinculados con el retorno y la vinculación

El documento señala que los migrantes han estado construyendo y reproduciendo, de forma espontánea y desde abajo, múltiples y sólidos vínculos con sus familias, localidades y sociedades de origen. Esta práctica ha sido permanente, es más, existe un conjunto de hechos y fenómenos que difícilmente son advertidos y asumidos por los estados nacionales, pero que sí están siendo enfrentados por las familias, las comunidades y sobre todo por los

gobiernos locales.

Tomaré la experiencia del Gobierno Local de Cuenca. En el caso ecuatoriano, no sólo desde el gobierno se están estableciendo mecanismos de vinculación con los migrantes sino también desde los gobiernos locales y la sociedad civil, se está generando un conjunto de iniciativas para que éstos conserven su sentido de pertenencia, y se sientan parte de los procesos de desarrollo locales. El Gobierno Local de Cuenca ha iniciado contactos con las principales ciudades de destino de sus migrantes, con España se está impulsando el hermanamiento con algunas ciudades, programas de cooperación y asistencia técnica; se preparan intercambios y promocionan caravanas culturales.

En la ciudad se ha creado la Casa del Migrante y un sistema integral de apoyo a los migrantes y sus familias como parte de la Política Social del Municipio, la misma es apoyada por los distintos actores sociales del Cantón.

Sobre la vinculación de los migrantes con las sociedades de origen y su contribución al desarrollo, existen muchos estudios puntuales y experiencias exitosas; pero, en todo caso, insuficientes para generar una teoría y menos aún para la formulación de políticas que fomenten el retorno de los migrantes. Hace falta un mayor compromiso de los Estados y los Gobiernos Locales, en los lugares de origen y destino, para lograr este objetivo.

Circulación de conocimientos y experiencias

Para atenuar la migración y generar expectativas de retorno, se debe promover espacios de encuentro y concertación entre actores políticos, académicos y productivos de las sociedades de origen y destino.

En esta dirección, constituye un reto para la academia de Europa y América Latina, la construcción de una visión conjunta sobre este fenómeno social, que integre los niveles de comprensión, reflexión, intervención y acción; un discurso compartido en temas relacionados con las migraciones como la interculturalidad, la alteridad, las identidades complementarias; la superación de visiones sectoriales, negativas y de falsas percepciones, en las sociedades de origen y destino, que sirvan de soporte para la construcción de políticas de cooperación al desarrollo.

Para ello, sería oportuno sistematizar experiencias académicas de investigación y vinculación, a la vez que robustecer las redes existentes, como la RED ALFA - RULESMI sobre Migraciones Internacionales entre Europa y América Latina. En el área andina, esta preocupación también está presente, un ejemplo de ello es que se acaba de constituirse la Red Interuniversitaria Andina sobre Población y Desarrollo, las Migraciones Internacionales son una de las áreas de interés principal.

Otro reto a afrontar es el de la educación, hace falta formar investigadores y gestores de las migraciones para crear en las sociedades de origen y destino una nueva cultura de la migración, con un enfoque integral, de proceso y contextualizada para que la migración sea mejor entendida como un fenómeno que nos



Mesa de Trabajo 1. *Retorno de Migrantes*

afecta a todos y encontrar mecanismos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones, a la convivencia democrática e intercultural, para todos sean considerados como sujetos con los derechos.

Migrantes como los ecuatorianos siempre se están enfrentando al dilema de volver por las dificultades crecientes que encuentran en los países de acogida y la crisis socioeconómica y política que vive el país, que no acaba de salir de un ciclo político de tensión permanente entre legalidad y legitimidad.

LA COMPLEJA MOVILIDAD DEL EMIGRANTE IBEROAMERICANO EN EL SIGLO XXI Y LAS OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS QUE SUPONE ELLO PARA LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES Y SUS PAÍSES MIEMBROS EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS SOBRE RETORNO.

David Roll

Director del Programa "Iberoamérica soy Yo, Relatos de Migración"
Instituto de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca
Profesor de la Universidad Nacional de Colombia (sede Bogotá).

Comentarista



Síntesis

La singularidad de las nuevas realidades en la migración requiere imaginativas políticas públicas, sobre todo en lo referente al complejo fenómeno del retorno. Se ha avanzado mucho en el tema migratorio en lo que va del siglo en varios países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, sobre todo en cuestiones legales y de apoyo y defensa del emigrante. Pero la urgencia que supuso atender el incremento acelerado de los flujos, no ha permitido dedicar especial atención al asunto del retorno. Por otro lado, como la emigración se modifica a un ritmo tan acelerado, es necesario prepararse con estrategias de largo alcance y que estén bien fundamentadas en un continuo trabajo de investigación pluridisciplinar, descentralizado y con amplia participación de la sociedad civil, en especial de la población que ha emigrado y de las organizaciones dedicadas al tema desde distintas perspectivas.

Teniendo en cuenta esa situación, a continuación se exponen las propuestas del programa "Iberomérica soy yo" sobre el tema, que buscan contribuir a delinear la política de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y de sus países miembros en el tema del retorno migratorio. Cada propuesta está acompañada del señalamiento tanto de los peligros que pueden generarse por el indebido tratamiento de los diferentes asuntos, como de las oportunidades que una adecuada aproximación a los mismos supondría.

PRIMERA PROPUESTA:

DEBEN REPENSARSE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN Y RETORNO EN EL CONTEXTO DE IBEROAMÉRICA.

Explicación:

Es necesario asumir el asunto del retorno migratorio en Iberoamérica de acuerdo con las nuevas realidades y no con los anteriores paradigmas.

Hoy en día en Iberoamérica no hay un corte abrupto entre dos realidades: el país de origen y el país receptor. Mientras que hace pocas décadas el emigrante dejaba atrás su mundo y se insertaba mal o bien en una nueva sociedad, la cual abandonaba totalmente

al retornar a su país de origen, la realidad actual nos muestra un emigrante que mantiene un vínculo intenso con su tierra natal, sea cual sea el grado de inserción en el nuevo país, y es evidente que tampoco al regresar rompe abruptamente con éste.

De hecho, en nuestro concepto, más que hablar de emigración y retorno habría que pensar en una especie de ciudadano Iberoamericano, con movilidad variable y esencialmente transnacional, cuya complejidad en esos términos debe ser estudiada y conforme a ello, definir las políticas antes tradicionalmente llamadas de retorno.

Justamente por este motivo el programa del Instituto de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca se denomina: "Iberoamérica soy Yo". Surgido con motivo de la Cumbre de Salamanca, el programa se fundamenta en la convicción de que ese emigrante, tan insertado culturalmente en los dos países, es el más representativo de lo que en el mundo globalizado será el ciudadano de la Comunidad Iberoamericana de Naciones en unas décadas. Y es precisamente a esa particular movilidad real, virtual, económica, cultural y política a la que deben estar dirigidos los nuevos enfoques de las políticas públicas de retorno en lo sucesivo.

Peligro:

La aspiración a convertir las migraciones en regulares, legales y quizá temporales puede tener connotaciones antidemocráticas. Una cosa es afirmar que la migración es cada vez más definitiva y otra decir que se está convirtiendo en singular y que ello es deseable. Ello supone un peligro.

Algunos autores afirman que la migración se está convirtiendo en temporaria, circular y regular y en ocasiones se señala eso como una evolución positiva del fenómeno. Pero no existen pruebas de que así sea y tampoco es tan clara la bondad de generalizar esas prácticas como reemplazo de la migración espontánea.

En primer lugar, a pesar de que cada vez hay más programas de migración temporal, la migración sigue siendo mayoritariamente espontánea y no regulada en el mundo entero y también en Iberoamérica. Se trata más bien de una aspiración de algunos estados e instituciones, pero no de una tendencia dominante.

En segundo término, es importante alertar en este documento sobre el peligro que supondría, en términos de políticas públicas, la aceptación de la temporalidad y circularidad como una "evolución natural" del fenómeno migratorio. Ello no significa que deba demonizarse esas prácticas, todo lo contrario, debe fomentarse la multiplicación de experiencias exitosas. El problema son las connotaciones adicionales que puede tener el ver como normal, natural e incluso deseables esas migraciones, en comparación con las más espontáneas, no canalizadas, o caóticas si se quiere, que son las que realmente constituyen el grueso del verdadero fenómeno.

La migración temporal y circular debe ser un complemento, una opción adicional y nunca un norte que le quite a las políticas públicas una visión de 180 grados sobre el complejo asunto de las migraciones. En el mundo globalizado los países que resistan la autarquía demográfica para mantener su aparato productivo en funcionamiento bien pueden plantearse este tipo de prácticas como modelo. Pero los países favorecidos con la abundancia y que requieren de la mano de obra de los países pobres, no pueden acogerse a transacciones de este tipo como aspiración generalizada, en las que se soluciona el problema propio en forma estratégica, no asumiendo el costo natural de tal situación, cual debe ser la incorporación definitiva de los extranjeros que lo deseen y se necesiten al país receptor.

Y es que una política pública que pretenda reemplazar la migración "natural" o espontánea, por la reglada y con retorno permanente puede tener connotaciones autoritarias y ahondar las diferencias entre ciudadanos de países pobres y ricos, lo que supone un retroceso a la actual visión redistributiva con que se aborda el tema migratorio en los escenarios internacionales más evolucionados.

Por ello, en el caso concreto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, se propone que el siguiente orden de prioridades de la convocatoria sea replanteado en Montevideo:

"a. Coordinar políticas comunes para la canalización y el tratamiento ordenado de los flujos migratorio, y

b. Desarrollar, con el apoyo de la sociedad civil, un programa de acciones públicas que promuevan el respeto a los derechos humanos de los migrantes y de sus familias, su integración, y el respeto de los derechos en los países de destino."

Es decir, el tema fundamental debe ser promover el respeto de los Derechos Humanos, y en segundo término la prioridad es canalizar ordenadamente las migraciones. Este orden coincide con los principios constitucionales de la mayor parte de los miembros, que dan más importancia a la defensa de los derechos que a la eficacia intrínseca de las políticas públicas, por importantes que estas sean.

Oportunidades:

La nueva realidad del retorno entonces nos habla de una simultánea existencia del retorno tradicional (*inmediato si no hay*

adaptación o hay problemas, o mucho después si es exitoso), del retorno programado y en ocasiones circular, y de una especie de retorno permanente no programado, muy difícil de categorizar (*el emigrante habla todos los días con su país, recibe y manda cosas, pasa vacaciones, a veces temporadas largas, los familiares van y vienen, tiene doble nacionalidad, etc.*)

Es por ello que las nuevas realidades de la migración requieren imaginativas políticas públicas sobre el tema de retorno, y que las particulares circunstancias de la migración Iberoamericana suponen una gran oportunidad para ese replanteamiento.

En lo referente a esas particularidades hay que reconocer en primer lugar que la mayor parte de los migrantes van desde América Latina hacia España. De hecho este paper está básicamente dirigido a sugerir políticas públicas para ese grueso de la migración, sin que ello signifique que los demás flujos y fenómenos no requieran investigación y políticas específicas.

Ello supone obviamente que las políticas públicas sobre retorno estarán básicamente dirigidas a ciudadanos latinoamericanos que dejan España y vuelven (en el sentido amplio mencionado) a sus países, y que a pesar de la afortunada diversidad de Latinoamérica será más fácil identificar estrategias adecuadas que si se tratara de una circulación de personas con componentes más complejos. Esto permitirá, además, combinarlas con las correspondientes políticas públicas de migración en otros sentidos, esto es, entre países latinoamericanos, o desde Brasil a Portugal, o de españoles que retornan, etc.

Pero realmente el principal elemento distintivo y de oportunidad respecto de otras realidades de migración, es la circunstancia de que por razones históricas evidentes en ese grueso de la población hay una gran afinidad cultural y lingüística entre la mayoría de los emigrantes y la mayoría de los ciudadanos del país de acogida. Aunque sobre esto ha habido debates en varias direcciones, es más la afinidad que la discrepancia. De hecho, de las entrevistas del programa "Iberoamérica soy Yo", se concluyó que justamente el continuo señalamiento por parte de los emigrantes latinoamericanos de sus aparentes diferencias con los ciudadanos locales muestra más bien un proceso de integración en curso, muy lejano a la construcción de guetos culturales propios de otros fenómenos migratorios.

No se debe olvidar que a este respecto el consenso de los expertos señala la integración como una forma de adaptación más deseable que la asimilación, toda vez que en la primera el emigrante conserva su bagaje cultural y lo transmite, pero también se acepta y se enriquece de la nueva realidad. En el caso de latinoamericanos en España, existiendo esa afinidad cultural no sólo no es necesaria la asimilación, sino que incluso resulta muy escasa. En las entrevistas del programa "Iberoamérica soy Yo", resultaba evidente como las prácticas y valores del emigrante se fusionan con las del ciudadano del país receptor y ambos salen enriquecidos del encuentro, incluso cuando ha habido choques.

La tercera y no menos importante particularidad que supone una gran oportunidad es la existencia misma de la Comunidad

Iberoamericana de Naciones, y en especial el momento singular en el que se encuentra a partir de la Cumbre de Salamanca del pasado octubre y de la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). La prueba de ello es la celebración de este *Primer Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo* a menos de un año de la cumbre, que si bien no supondrá automáticamente la generación de políticas públicas colectivamente acordadas sobre migración y retorno, sí es un avance sólido en esa dirección.

En síntesis, en el tema de la redefinición de políticas de retorno migratorio hay una gran oportunidad para Iberoamérica y el papel de la Comunidad Iberoamericana de Naciones será clave en ello. No obstante, no basta la simple voluntad de los países miembros, y por ello se presenta aquí una segunda propuesta.

SEGUNDA PROPUESTA:

LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES DEBE PROMOVER UN GRAN ESTUDIO SOBRE MIGRACIÓN Y RETORNO DE CIUDADANOS DE IBEROAMÉRICA, QUE SIRVA DE FARO PARA LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LA MATERIA, CONCERTADAS O NO, Y PREFERENTEMENTE APOYAR LA CREACIÓN DE UN OBSERVATORIO PERMANENTE SOBRE LA MATERIA.

Síntesis:

Así como hemos afirmado que las tradicionales estrategias deben replantearse con base en las nuevas realidades, es fundamental que se investigue de manera sistemática y permanente el fenómeno de migración y retorno, pues será difícil generar nuevos derroteros con base en suposiciones no comprobadas o apoyadas en presuntas tendencias no verificadas.

Explicación:

En efecto, el presupuesto básico de toda política pública es el conocimiento del asunto al cual se aplica la política y si resulta difícil determinar políticas a nivel nacional sin información y estudios suficientes, mucho más lo será cuando involucra a tantos países, a pesar incluso de las ventajas señaladas para el caso iberoamericano: *afinidad cultural y lingüística y dirección preferente de la migración hacia un solo país.*

Peligro:

Los estudios pueden convertirse en simples mediciones de datos económicos, con la tendencia a "usar" al emigrante con diferentes objetivos no deseables: utilizar sus remesas para equilibrar las maltrechas economías de los países expulsores de emigrantes, utilizar su trabajo como mercancía útil en determinadas circunstancias económicas en los países receptores, y en general olvidarse de calidad de ciudadanos para convertirlos en factores de producción económica que determinen las políticas públicas sobre migración.

El principal peligro en este sentido es que el observatorio o el equivalente conjunto de expertos que estudien el tema con la

coordinación o apoyo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, no sea lo suficientemente interdisciplinario y se continúe privilegiando el estudio del fenómeno de la migración y el retorno como un asunto con consecuencias fundamentalmente económicas.

En efecto, sobre todo para lo que tiene que ver con políticas públicas, normalmente se habla de los emigrantes en términos de números y no de personas con capacidad de entender el fenómeno migratorio del que hacen parte. Por ello la mayoría de los estudios han estado orientados a describir la situación de los emigrantes con parámetros de corte muy econométrico: cuántos se fueron, cuántos volvieron, qué impacto generaron en la economía con las remesas, de qué forma aliviaron la demanda de empleo local, etc.

El tema de la migración y el retorno tiene implicaciones para Iberoamérica que van mucho más allá de la cuantificación de impactos económicos, sin perjuicio de que el estudio de las remesas, por ejemplo, deba ser tenido en cuenta para la definición de diversas políticas públicas de apoyo al emigrante.

Una estrategia clave para darle un carácter más cualitativo a estos estudios es la inclusión de los emigrantes en la elaboración de los estudios, como actores y no solo como sujetos observados. Es decir, el emigrante, sobre todo en el tema del retorno, debe ser visto como sujeto pensante, con capacidad de contribuir activamente a entender su propia realidad por parte de las instituciones. En otras palabras, deben convertirse en participantes en la elaboración de las políticas públicas que los involucran.

Ya no se trata de ese emigrante poco preparado que vivía silenciosamente en el nuevo país y apenas sí se contactaba con sus compatriotas para efectos recreativos o cooperativos (que se diferenciaba de los exiliados y emigrantes calificados con mayor nivel de educación). El nuevo emigrante, además de que normalmente tiene estudios básicos y secundarios, es un sujeto muy insertado en el mundo postmoderno de las comunicaciones y maneja la información con destreza, aunque no sea profesional.

Es un personaje que navega en el ciberespacio con frecuencia, se desplaza sin miedo entre ciudades y países, ve televisión de varias partes del mundo, asiste a cursos y conferencias, tiene carné de las bibliotecas, participa en talleres de diversa índole, sabe aprovechar las ofertas de formación gratuita o semigratuita ofrecidas por el estado, etc.

Además, al ser un ciudadano transnacional, y sobre todo bicultural, tiene un conocimiento más amplio de la realidad política y social de los dos países que el del común de los ciudadanos. Es más, muchos de ellos son activos ya en el tema de las migraciones: participan en reuniones periódicas para discutir los temas de migración, organizan seminarios y fundan periódicos sobre ese asunto, hacen programas de radio, se manifiestan en lugares públicos a favor o en contra de determinados personajes o políticas públicas, etc.

Es por todo lo anterior que consideramos importante que

además de darle un tratamiento pluridisciplinar al tema de migración y retorno, la investigación sobre el mismo debe involucrar no solo expertos y universidades de varios países, sino también a las organizaciones de migrantes ya establecidas, federadas en algunos casos, y en general a todos los emigrantes interesados en participar en las investigaciones y con capacidad de hacer aportes, a partir de esquemas de concertación definidos en coordinación con ellos mismos.

Oportunidades:

Promover un estudio sistemático del tema y sobre todo, si fuera posible incluso la creación del Observatorio pluridisciplinar, descentralizado (con sede en cuatro o cinco capitales) supone una gran oportunidad de entender el fenómeno de migración y retorno en Iberoamérica y definir las políticas públicas más adecuadas conforme a las nuevas realidades, pero además generaría muchos beneficios adicionales.

Sin desconocer el gran número de estudiosos del tema y las universidades que han desarrollado importantes investigaciones, así como el trabajo de otras instituciones y organizaciones que se dedican al mismo de manera eficiente, se sugiere que exista un observatorio o por lo menos un conjunto de expertos dedicados al tema migración iberoamericana.

El grupo u observatorio tendría como tarea fundamental la coordinación de esfuerzos entre esos expertos y organizaciones, para hacer un balance permanente del estado del arte en un tema tan cambiante y proponer nuevas direcciones, además de señalar los grandes vacíos, generar estudios y publicaciones concretas, y servir de puente de información entre la academia y las entidades públicas nacionales o internacionales que definen políticas públicas.

Objetivos del Observatorio o Grupo de Expertos Propuesto:

1. Información Centralizada Sobre Migración y Retorno en Iberoamérica

En la pasada Feria del Libro de Madrid había unas 75 publicaciones que hablaban del tema de migración en Iberoamérica, pero muy pocas se citaban unas a otras. Muchas comunidades autónomas producen libros, en algunas ciudades se hacen periódicos que no se conocen sino en su región, se publican muchos artículos en revistas de poca circulación que es difícil conocer, hay mil documentos oficiales sobre el tema, las ponencias de los congresos se pierden etc.

El observatorio de migración y retorno iberoamericano sería el centro de clasificación y eventual consulta de toda esta información en lo que tiene que ver con migración iberoamericana. Es una torre de babel cada vez más compleja que requiere un liderazgo y la Comunidad Iberoamericana de Naciones es una de las llamadas a asumirlo.

2. Retorno Promovido

Por fin se podrían estudiar comparativamente las experiencias nacionales de promoción de retorno, cuáles han sido sus aciertos y dificultades. Se ha señalado que estas experiencias en Iberoamérica han sido de corto aliento y débiles comparadas con las de países como India, China, Corea del Sur y Taiwán. La sistematización de esos análisis ya realizados y la realización de nuevos estudios, sería clave para definir nuevas propuestas de promoción, nacionales o en el mismo contexto de los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

3. Retorno Asistido

De la misma manera se podría analizar también sistemáticamente el alcance de los programas promovidos por instituciones como la OIM, Naciones Unidas, etc. dirigidos al retorno digno o la recuperación de cerebros fugados, entre otros. De algunos de ellos hay estudios, de otros no se sabe qué pasó; y sería interesante compararlos con experiencias en otros países.

4. Retorno De Cerebros

Este complejo y cambiante tema, al ser estudiado sistemáticamente desde el observatorio puede dar elementos claves para definir políticas públicas al respecto. Falta mucha investigación debido a que prácticamente el fenómeno es más complejo que antes. Se trata más bien de cerebros que circulan de acuerdo a la demanda mundial, pero no lo es tanto en Iberoamérica. Habría que ver por qué el porcentaje de expertos en alta tecnología es insignificante en los emigrantes Latinoamericanos en general en comparación con India, por ejemplo. También esto daría luces sobre políticas educativas.

5. Retornos Masivos Espontáneos

El observatorio puede, por ejemplo, prever que en un momento dado en España habrá una disminución del ritmo de construcción que puede generar retornos masivos. Estudiar esto para anticipar políticas que no sean coyunturales sería una gran ventaja. Ver cómo han transitado a otros trabajos, qué tanto están estudiando, si los hijos ya no son albañiles sino trabajadores en servicios u otros sectores en permanente crecimiento, etc. Sí hay estudios al respecto, pero no sistemáticamente ordenados.

6. Migración Triangular

Es poco estudiado, pero muchos entrevistados del Programa "Iberoamérica Soy Yo" ya han sido emigrantes en Estados Unidos o en otro país latinoamericano o vienen de uno europeo o van hacia ellos. Esa complejidad merece un estudio porque modifica también la visión tradicional. Incluso podía estudiarse la propuesta institucional de "retorno" a países europeos que requieran emigrantes con ciertas habilidades y experiencia de emigración asumida o hasta a otros países latinoamericanos que los requieran, o a Portugal.

7. Migración Temporal Circular y Regular

Se podrá mirar de manera comparativa cuáles han sido en la región los resultados de estos planes y sobre ello diseñar los nuevos, potenciar los exitosos, etc. No hay estudios que recojan estas experiencias y hacen falta para ver si se va por buen camino o qué puede rectificarse o proponerse como modelo. Esto es mucho más fácil de estudiar que las migraciones espontáneas y puede dar muchas pistas para planear políticas públicas de migración concertada en general, no necesariamente circulares.

8. Medición de la Eficiencia de los Servicios Exteriores en la Asistencia al Emigrante

La comparación de las acciones de Cancillería de los diferentes países con los emigrantes puede mostrar falencias y virtudes, e incluso sugerir acuerdos transnacionales. Pueden generarse protocolos de actuación e incluso crear una instancia colectiva que regule o por lo menos observe las acciones en este sentido de los funcionarios de las embajadas. La idea es que las experiencias positivas se difundan y los gobiernos se concienticen de que los cónsules son funcionarios al servicio también de los ciudadanos emigrantes. Un compromiso de fortalecer la carrera diplomática o de por lo menos no enviar a esos consulados a funcionarios pasivos por acuerdos políticos, sería un primer paso importante en Montevideo.

9. Los Derechos del Repatriado

Por delito o simple irregularidad migratoria algunos emigrantes son obligados a regresar a sus países. Hay que estudiar los elementos jurídicos y de derechos humanos tras estas situaciones. El aula de migraciones del Colegio de Abogados de Madrid, dirigida por Fernando Olivan, es un ejemplo digno de estudio. Es asombroso lo que ha hecho este colegio en este sentido en los últimos años en comparación con la situación anterior de desprotección del emigrante. Además, el mismo colegio está coordinando una asociación con los colegios de abogados latinoamericanos y esa red puede servir para apoyar a los repatriados. Se podría proponer un acuerdo con esa asociación, vía Colegio de Abogados.

10. El Efecto del Retorno en la Cultura Política

Uno de los proyectos que el Programa "Iberoamérica Soy Yo" en el futuro, tiene que ver justo con la medición de cómo se transforman las identidades partidarias en el proceso de migración y cómo se modifica la cultura política. Esto es clave para entender ese ciudadano transnacional iberoamericano y las implicaciones no económicas de la migración y del retorno. Los ciudadanos latinoamericanos hacen campaña en sus países receptores tanto por candidatos de su país como por los locales y votan en elecciones de los dos por tener ambas nacionalidades. Además, cuando regresan han modificado su concepto del Estado, normalmente en sentido positivo, lo que incrementa el Capital Social de los países latinoamericanos. Hay que buscar la forma de potenciar ese retorno capacitando al emigrante en temas diferentes a la simple creación de empresas y cooperativas.

11. El Tema de las Remesas Vinculado al Retorno

Este ha sido uno de los más tratados, pero el observatorio podría sistematizar las investigaciones realizadas y abrir nuevos horizontes de trabajo y por supuesto de políticas públicas. Hay que darle un vuelco al tratamiento de este tema, deseconomizarlo o más bien humanizarlo.

12. Balance del Trabajo de Las ONG Sobre Migración Y Retorno

Las Organizaciones No Gubernamentales realizan un importante papel en el tema de la migración y el retorno, pero su actividad no es supervisada de manera articulada por ningún organismo. El observatorio o grupo de expertos, en lo referente a Iberoamérica, podría dar cuenta a la opinión pública y a los organismos financiadores de los logros de las mismas y sugerir esquemas coordinados.

13. El Retorno en las Nuevas Generaciones

El observatorio podría preparar el terreno de lo que será el retorno no solo de los mayores cuando se jubilen sino de los hijos de emigrantes que nazcan en el nuevo país y decidan volver al de sus padres. Esto ha sido toda una experiencia en el caso del retorno de españoles a España y puede anticiparse el problema. Ahora mismo no está claro para los funcionarios españoles si el emigrante latinoamericano que volvió a su tierra y decidió una vez más viajar a España tiene los derechos de un retornado español o es otra vez un emigrante pero con nacionalidad. Sería interesante contar con la experiencia de la ONG "Españoles en el mundo", quienes han manifestado dificultades en este sentido.

14. Balance del Retorno a España

En general el observatorio debería liderar un estudio sobre lo que ya se ha investigado sobre el retorno de españoles a España y ver qué puede ser útil para el retorno en el sentido contrario. Sin perjuicio de que aún hay retorno a España desde países como Venezuela, que merece ser estudiados por sí mismo, hay que ver cómo crear un puente entre esos retornados españoles y los emigrantes, pues ambos tienen esa ciudadanía cultural iberoamericana; pero paradójicamente no hay puntos de encuentro entre ambos colectivos.

15. Promoción de Otras Aproximaciones al Tema de la Emigración Iberoamericana.

Al haber adquirido la migración una gran atención, se ha generado una oleada de aproximaciones al tema desde la cultura, que merecen ser por lo menos registradas y dadas a conocer: obras de teatro, relatos, etc. El Programa "Iberoamérica Soy Yo", publicará un libro llamado justamente *Relatos de Migración*, que supone una aproximación más centrada en los aspectos humanos de la experiencia migratoria. Desde el observatorio también se puede promover actividades en este mismo sentido o ayudar a buscar apoyo a quien las quiera adelantar.

16. El Retorno de los Estudiantes o "Cerebros Congelados"

Poco se ha estudiado este tema. Casi todo estudiante de posgrado que se queda más de un año se convierte en un emigrante por unos años y a veces nunca regresa. ¿Pero qué pasa con los que regresan?; ¿qué convenios hay para que se acepten sus títulos?; ¿tienen oportunidades en las universidades?; ¿el estado y las empresas? En las entrevistas del Programa "Iberoamérica Soy Yo", muchos están estancados en España, prolongando sus tesis por no volver sin garantías a su país. Esto no ha sido explorado como retorno de cerebros o retorno asistido porque no se les ve como emigrantes, pero lo son.

17. Otros Efectos No Económicos del Retorno

Podría hacerse un seguimiento de los retornados para ver de qué modo se está construyendo esa cultura iberoamericana del siglo XXI con ayuda del retornado, cómo han cambiado las costumbres en las ciudades, la visión del mundo, la relación con el estado, etc.

18. El Retorno Como Oportunidad de Cooperación

Aunque es importante advertir que existe el peligro de que los países ricos consideren que las remesas y el retorno de los emigrantes con proyectos de desarrollo son cooperación que reemplazaría parte de sus esfuerzos en otros sentidos, sí es verdad que puede aprovecharse la circunstancia de prever el retorno o retorno circular de un número de emigrantes porcentual, para transmitir conocimientos a los países menos favorecidos a través de la capacitación de ellos. Esto debe estudiarse con base en experiencias dentro y fuera de Iberoamérica.

En síntesis, para que la Comunidad Iberoamericana de Naciones pueda ayudar a sus países miembros a redefinir las políticas de migración y retorno de acuerdo a las nuevas realidades y lograr eficientes acuerdos entre varios de ellos en ese sentido, es necesario que lidere simultáneamente la creación de un observatorio de migración iberoamericana descentralizado o de un grupo de estudios con carácter permanente, a través del cual se organizaría el caos de información existente y se señalarían derroteros nuevos de estudio y acción.

Bibliografía:

ACTIS, Walter. "Las políticas migratorias y su impacto en las formas de inserción de la población inmigrante en España" En *"Migraciones. Claves del intercambio entre Argentina y España"*. Buenos Aires: Ediciones de la Casa y Siglo XXI de Argentina Editores, pp. 135-156, 2003.

ARANGO, Joaquín. "La inmigración en España: demografía, sociología y economía" En *"Inmigraciones. Un desafío para España"*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 2005.

CASTLES Stephen, y M. Miller. La Era de la migración. Movimientos Internacionales de población en el mundo moderno. Editado por La H. Cámara de Diputados. México, 2004.

CASSARINO, J.P. Theorising Return Migration, *Internacional Journal on Multicultural Societies*, Vol.6 no.2, 2004.

ESTEBAN, Fernando. *"Inmigración Iberoamericana en España 1985-2002. Un Análisis sobre su Evolución y Composición"*. X Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, celebrado en Salamanca los días 13 y 14 de mayo de 2004.

GARCÍA, Elena. "Los derechos políticos de los inmigrantes" En *"Inmigraciones. Un desafío para España"*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pp. 177-192, 2005.

IGARTUA, José y otros. *"Representaciones de Latinoamérica en la prensa española. Imágenes que generan xenofobia?"*. X Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, celebrado en Salamanca los días 13 y 14 de mayo de 2005, pp. 854-865.

MORENO, Francisco. "The evolution of immigration policies in Spain. Between external constraints and domestic demand for unskilled labour". Estudio, Working Paper 2004/211. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.

PELLEGRINO, Adela. La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile. 2003.

STALKER, Peter. *Workers without frontiers. The impact of globalization on international migration*. Lynne Rienner publishers, Boulder, Colorado, 2000.

TOSELLI, Marcela. *"Inmigración latinoamericana en España. Análisis de las repercusiones clínicas de la inmigración latinoamericana en España"*. XI Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, celebrado en Tordesilhas los días 26 y 28 de mayo de 2005, pp. 854-865.

VALLESPIN, Fernando. "Inmigración y derechos: un enfoque liberal" En *"Inmigraciones. Un desafío para España"*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pp. 103-118, 2005.

