

MIGRACIÓN CENTROAMERICANA EN MÉXICO: HACIA UN ENFOQUE INCLUSIVO DESDE LOS DERECHOS SOCIALES

CENTRAL AMERICAN MIGRATION IN MEXICO: TOWARDS AN INCLUSIVE APPROACH FROM A SOCIAL RIGHTS PERSPECTIVE

Ana Karla TORRES GÓMEZ¹

RESUMEN: Mediante el uso del método cualitativo en su variante documental, y el método cuantitativo, en su variante estadística, la presente investigación pondera la forma en la que el diseño normativo e institucional de la protección social en México permite ser receptivo al goce efectivo de derechos sociales para los flujos migratorios centroamericanos. Tras la revisión propuesta, para el caso de las migraciones laborales, se apuntó la necesidad de observar los criterios de i) afiliación en igualdad de trato, ii) formalización laboral y iii) el mantenimiento de derechos adquiridos; para las migraciones en tránsito se destacó la necesidad de i) desvincular el acceso a derechos a criterios de nacionalidad y residencia, ii) revisar la existencia de barreras procedimentales y iii) coherencia presupuestaria.

PALABRAS CLAVE: migración, migración laboral, migraciones en tránsito, protección social, Centroamérica, derechos sociales, seguridad social.

ABSTRACT: *Using the qualitative method in its documentary variant and the statistical method, this research seeks to ponder the way in which the normative and institutional design of social protection in Mexico allows to be receptive to the effective enjoyment of social rights for Central American migratory flows. After the proposed revision, in the case of labor migrations, it is highlighted the need to observe the criteria of i) affiliation in equal treatment, ii) labor formalization and iii) maintenance of acquired rights; for migrations in transit, it is important to i) decouple access to rights to nationality and residence criteria, ii) review the existence of procedural barriers and iii) preserve budget coherence.*

KEYWORDS: *migration, labor migration, migrants in transit, social protection, Central American migration, social rights, social security.*

¹ Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Política Comparada por *The London School of Economics and Political Science*.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Consideraciones preliminares y diseño particular de la investigación*. III. *Migraciones centroamericanas: dinámicas sociodemográficas*. IV. *Flujos cíclicos: migraciones laborales y seguridad social para trabajadores migrantes*. V. *Migraciones en tránsito: protección social en salud*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Pese a que la universalidad de derechos sociales fue consagrada tempranamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y, más tarde, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976, los migrantes han estado consistentemente al margen del diseño legal e institucional de los sistemas de protección social en el mundo.² Desde una arista sociopolítica, ello es explicable en tanto los mecanismos modernos de bienestar surgieron y se consolidaron como instituciones destinadas a reforzar el sentido de pertenencia nacional, de modo que contribuyesen a mitigar los antagonismos de clase propios del siglo XX.³ En este sentido, como explican Scarpa, Castles y Schierup, las poblaciones atendidas por los sistemas de protección social se han preconcebido inercialmente como *poblaciones nacionales*.⁴ Consecuentemente, desde un punto de vista analítico, los estudios del bienestar han caído en lo que Wimmer y Schiller han denominado como *nacionalismo metodológico*,⁵ es decir, la tendencia a estudiar el ámbito de los derechos sociales únicamente dentro de los confines del Estado-nación, donde la nación se entiende como un pueblo que comparte un origen territorial, una historia y una cultura común,⁶ mientras que el territorio estatal se piensa como un espacio ocupado por

² Cfr. SCARPA, Simone *et al.*, “Migration and new ethnic minorities” en BÉLAND, Daniel *et al.* (eds.), *The Oxford handbook of the welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 2022, p. 380.

³ Cfr. KUHNLE, Stein y SANDER, Anne, “The emergence of the western welfare state”, en BÉLAND, Daniel *et al.* (eds.), *op. cit.*, p. 75.

⁴ Cfr. SCARPA, Simone *et al.*, *op. cit.*, p. 380.

⁵ Véase WIMMER, Andreas y SCHILLER, Nina, “Methodological Nationalism, the social sciences and the study of migration: an essay in historical epistemology”, *The international migration review*, vol. 37, núm. 3, 2003, pp. 576-587.

⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 587.

una población nacional estable,⁷ lo que explica, a su vez, que los vínculos entre las migraciones y los sistemas de protección social constituyan un punto difuso dentro de los estudios del bienestar.⁸

Bajo estas consideraciones, la presente investigación busca añadir la dimensión migratoria al estudio de algunos rubros del sistema contributivo y no contributivo de la protección social en México, de tal modo que se pueda ponderar la forma en la que el diseño normativo y, por tanto, institucional, permite ser receptivo a las dinámicas migratorias en el país. Como el título de la investigación sugiere, el presente texto se ocupará en específico de las migraciones centroamericanas en México, particularmente, aquellas provenientes del Triángulo Norte, al ser estas las más numerosas, tal y como se abordará estadísticamente más adelante. Se analizarán, en este sentido, dos flujos relevantes: los *flujos cíclicos laborales* y los *flujos en tránsito*, respecto a las variables de seguridad social en el trabajo y de salud, respectivamente. Así, conviene precisar que no se busca hacer un repaso de todos los derechos sociales; por el contrario, se buscan casos representativos que puedan arrojar directrices extrapolables.

De este modo, haciendo uso del método cualitativo en su variante documental y del método cuantitativo en su variante estadística, en el apartado II, se precisarán algunas consideraciones teóricas en torno a los derechos sociales y las limitaciones de su eficacia en México, mismas que ineludiblemente permean el diseño de esta investigación; en el apartado III, se hará una breve descripción de las dinámicas socio-demográficas de la migración centroamericana con una visión estructural; en el apartado IV, se describirán los flujos migratorios laborales y la protección social asociada al trabajo migrante en el marco jurídico nacional; posteriormente, en el apartado V, se describirán los flujos en tránsito y su cobertura desde las disposiciones protectoras para personas sin seguridad social en materia de salud; finalmente, en el apartado VI, se delinearán algunas conclusiones.

Asimismo, es relevante señalar que, en el contexto actual, donde la contención de la migración centroamericana se ha convertido en un tema de

⁷ *Ibidem*, p. 591.

⁸ Véase SABATES-WHEELER, Rachel y FELDMAN, Rayah, "Frameworks" en SABATES-WHEELER, Rachel y FELDMAN, Rayah (eds.), *Migration and Social Protection: Claiming Social Rights Beyond Borders*, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 21-28.

tensión en las relaciones entre México y Estados Unidos, el interés subyacente de esta investigación recae precisamente en la posibilidad de pensar nuevas posturas del Estado mexicano frente a las migraciones, menos orientadas a la mera vigilancia de fronteras y más proactivas en lo relativo a la tutela de derechos.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES Y DISEÑO PARTICULAR DE LA INVESTIGACIÓN

Un punto de partida realista en el estudio de los derechos sociales en México debe considerar que su limitada eficacia se encuentra sancionada por la arquitectura misma de la protección social en la Constitución de 1917. Si bien es cierto que México fue uno de los primeros países en incluir derechos sociales en su carta magna, el modelo adoptado, de corte laborista (vinculado al estatus laboral de la persona), jamás obedeció, ni obedece en la actualidad, a la estructura ocupacional del país, lo que ha terminado por reproducir un sistema de protección social altamente estratificado y excluyente.

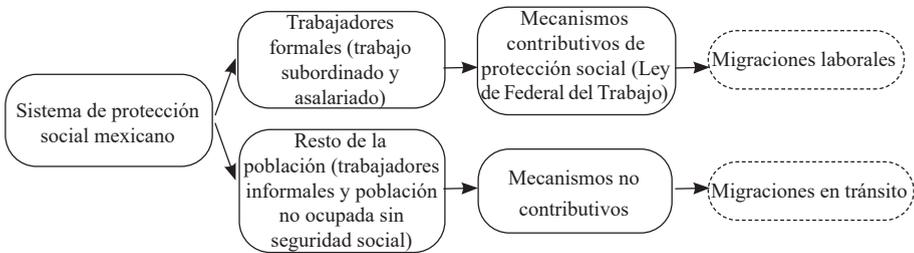
La paradoja constitucional de los derechos sociales en México es que, por un lado, tienen una orientación presuntamente universal, con fundamento último en el artículo 1o. y, sin embargo, por otro lado, salvo derechos sociales específicos como la educación, buena parte de ellos han estado confinados a la esfera del artículo 123, que norma, precisamente, el trabajo asalariado y formal, a través del cual se adquiere el acceso a prestaciones de salud, vivienda, pensiones y otros seguros regulados por la Ley Federal del Trabajo y, subsecuentemente, por la Ley del Seguro Social (o, para trabajadores del Estado, a través de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). Ello es fácticamente problemático en tanto que el trabajo en México ha sido consistentemente informal,⁹ no subsumible bajo los supuestos reguladores del artículo 123, lo que genera, *de facto*, que la mayor parte de la población mexicana haya sido históricamente excluida del goce efectivo de buena parte de los derechos sociales enunciados

⁹ Cfr: LEVY, Santiago, *Una prosperidad compartida, transformando la seguridad social en México para crecer con equidad*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019, p. 63, <https://tinyurl.com/LevySocS>.

constitucionalmente.¹⁰ Si bien en los últimos lustros han tenido lugar reformas tendientes a robustecer los mecanismos universales desasociados de la posición laboral (la reforma a la Ley de Salud de 2005 o la reciente reforma al artículo 4o. constitucional que mandata el acceso a una pensión para adultos mayores) la cobertura minimalista para la población no asalariada es persistente: en 2020, por ejemplo, el Consejo Nacional de Evaluación registró que el 52% de la población mexicana carece de seguridad social.¹¹

Estas consideraciones, si bien enunciadas de modo muy amplio, no son vanas y necesariamente impregnan el diseño de esta investigación. Así, atendiendo a la configuración factual del sistema de protección social en México, se abordarán, por una parte, las migraciones laborales, potencialmente amparadas por el artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social; y, por otra, se abordarán las migraciones en tránsito, que deberán estar cubiertas por el endeble sistema normativo e institucional no contributivo, desasociado del trabajo, tal y como se representa en el Diagrama 1.

Diagrama 1 - Sistema de protección social mexicano y migraciones según mecanismo de atención



Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ En el primer trimestre de 2022, por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, el 55.2% de la población ocupada se encontraba en situación de informalidad, por lo que jurídicamente este segmento poblacional se halla fuera de los mecanismos de protección previstos por la Ley Federal del Trabajo. Cfr: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, primer trimestre de 2022*, (20 de junio de 2022), <https://tinyurl.com/ENOInegi>.

¹¹ Cfr: CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Nota técnica sobre la carencia por acceso a la seguridad social, 2018-2020*, (20 de junio de 2022), <https://tinyurl.com/CONVALCarPr>.

Asimismo, atendiendo a la paradoja constitucional de los derechos sociales aquí enunciada, más que observar disposiciones generales, aquí se optará por atender, principalmente, los desarrollos legislativos derivados de mandatos abstractos. En breve, se parte de la idea de que no basta un reconocimiento constitucional de derechos universales cuando desarrollos legislativos específicos imponen barreras a su goce efectivo o, inclusive, cuando la misma normativa reproduce formas de exclusión existentes, como se verá a lo largo de esta investigación.

III. MIGRACIONES CENTROAMERICANAS: DINÁMICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

Como se observa en la gráfica 1, con la excepción de Belice, Panamá y Costa Rica, el resto de la región conformada por México y Centroamérica tiene saldos migratorios negativos; es decir, la *emigración* (salida de personas) es mayor que la *inmigración* (llegada de personas procedentes de otro país) y, por tanto, se trata de países expulsores de migrantes.

Gráfica 1. Tasas de migración por cada 1,000 habitantes, 2015-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.¹²

Sobre las dinámicas migratorias en los países con saldos positivos, se conoce que, en el caso de Panamá, la economía canalera es un polo de atracción migratoria;¹³ por su parte, el *superávit* demográfico de Costa

¹² CEPALSTAT, *Estadísticas e indicadores* [base de datos], junio de 2022, https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=49&area_id=396&lang=es.

¹³ Cfr. CANALES CERÓN, Alejandro y ROJAS WIESNER, Martha Luz, *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2018, p. 13, <https://tinyurl.com/MigracionCEPAL>.

Rica es generado primordialmente por la migración procedente de Nicaragua, un país cuya notable conflictividad interna y fragilidad económica lo convierte en el segundo país expulsor de migrantes en la región en valores relativos;¹⁴ finalmente, se halla el caso particular de Belice, cuyos altos volúmenes de emigración respecto a su población total (aproximadamente el 16%), se ve compensada y superada por la llegada de migrantes de países vecinos, particularmente desde Guatemala.¹⁵

Aunque los flujos *intrarregionales* son de menor escala que aquellos *interregionales*, por su volumen, destacan dos de ellos; por un lado, el de ciudadanos nicaragüenses a Costa Rica (ya referido y a retomarse en puntos subsecuentes); y, por otro, el de guatemaltecos a México, un flujo temporal, circular y mayoritariamente laboral que también ocupará buena parte del análisis elaborado más adelante.

Fuera de esas dinámicas específicas (tasas superavitarias y migraciones dentro de la región), predeciblemente, Estados Unidos (EE. UU.) constituye el principal motor de atracción y destino de la migración mexicana y centroamericana. Al respecto, se puede decir que, aunque la trazabilidad de las migraciones al norte es histórica, durante los últimos veinte años, la migración centroamericana se ha intensificado y complejizado, inclusive de manera independiente a las tendencias migratorias mexicanas.¹⁶ En su último reporte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) destaca que el número de migrantes irregulares en el país norteamericano ha presentado una tendencia a la baja desde 2010, debido, principalmente, a la migración de retorno de migrantes mexicanos.¹⁷ Inclusive, actualmente, se estima que los ciudadanos procedentes de México representan menos de la mitad de la población migrante irregular en los Estados Unidos, lo que algunos autores han referido como un indicio que apunta hacia el posible colapso del sistema migratorio México-EE. UU.¹⁸ Sin embargo, paralelo al descenso migratorio mexicano en Estados

14 Cfr. MORA ROMÁN, Alberto y GUZMÁN, Marisol, *Aspectos de la Migración Nicaragüense hacia Costa Rica*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, pp. 5-7, <https://tinyurl.com/NicaraguaCostaR>.

15 Cfr. CANALES CERÓN, Alejandro y ROJAS WIESNER, Martha Luz, *op. cit.*, p. 14.

16 Cfr. MCAULIFFE, Marie y TRIANDAFYLLIDOU, Anna (eds.), *World Migration Report 2022*, Génova, Organización Internacional para las Migraciones, 2021, p. 106, <https://tinyurl.com/MigrationIOM>.

17 Cfr. *Ibidem*, p. 116.

18 Cfr. DURAND, Jorge y ARIAS, Patricia, "Escenarios locales del colapso migratorio. Indicios desde los Altos de Jalisco", *Papeles de población*, vol. 20, núm. 81, julio-septiembre 2014, pp. 168-175, <https://tinyurl.com/ColapsoMigra>.

Unidos, la OIM ha registrado un aumento de migrantes indocumentados desde América Central, particularmente, desde los países del llamado *Triángulo Norte*, subregión conformada por El Salvador, Guatemala y Honduras.¹⁹ Esta tendencia se verifica en indicadores indirectos, por ejemplo, el perfil de los migrantes detenidos al intentar cruzar la frontera sur de EE.UU.; bajo esta variable, se observa que si bien históricamente los mexicanos representaron la mayor parte de las aprehensiones, en los últimos años, las detenciones de centroamericanos del Triángulo Norte han excedido las de los ciudadanos procedentes de México.²⁰

Aunque es insoslayable que la violencia, la inseguridad y, más recientemente, el cambio climático, constituyen factores de expulsión migratoria en la región centroamericana del Triángulo Norte,²¹ se conoce que, desde los años noventa, la decisión de migrar en la región se ha visto principalmente determinada por factores económicos,²² en particular, la pobreza y la pobreza extrema que generan carencias de acceso a derechos elementales como la alimentación.²³ Con los últimos datos disponibles, en Honduras se registró que un 20% de la población vivía situación de pobreza extrema; 15.4% en Guatemala y 8.3% en El Salvador.²⁴

Por su parte, aunque no constituya *per se* un indicador de bienestar social, como indicio de la causalidad económico-productivo de la emigración en el Triángulo Norte, se encuentra la renta *per cápita* (PIB *per cápita*), que arroja una idea fiable del tamaño de una economía respecto a su población total. En el año 2021, la renta *per cápita* en Guatemala fue de \$4,433 USD y en El Salvador de \$4,141 USD, es decir, la mitad de la media latinoamericana, registrada en \$8,196 USD; por su parte, en una situación todavía más dramática se encuentra Honduras, cuya ren-

19 Cfr. MCAULIFFE, Marie y TRIANDAFYLLIDOU, Anna (eds.), *op. cit.*, p. 106.

20 Cfr. *Ibidem*, p. 104.

21 Cfr. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Llamado a la acción. Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica*, (15 de junio de 2022), p. 12, <https://tinyurl.com/32hhjej8>.

22 Cfr. CASTILLO, Manuel Ángel y TOUSSAINT, Mónica, “La frontera sur de México: orígenes y desarrollo de la migración centroamericana”, *Cuadernos intercambio sobre Centroamérica y el Caribe*, vol. 12, núm. 2, julio-diciembre 2015, p. 75, <https://tinyurl.com/yycys4nu>.

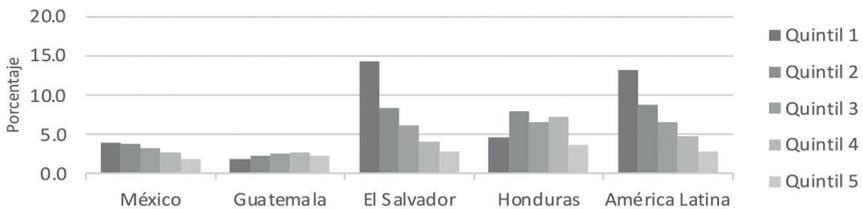
23 De acuerdo con los umbrales de Naciones Unidas, pobreza extrema o *indigencia* se refiere a la situación en la que no se dispone de recursos para satisfacer las necesidades de alimentación en términos de la canasta básica de cada país. Véase: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina*, (10 de junio de 2022), <https://tinyurl.com/CEPALPobreza>.

24 Cfr. CEPALSTAT, *op. cit.*, s. p.

ta *per cápita* es cuatro veces inferior que la media en América Latina, con \$2,515 USD. Más allá, los tres países se encuentran en niveles notoriamente inferiores respecto a México, que tiene un PIB *per cápita* de \$9,023 USD.²⁵ Si bien las teorías macroeconómicas de la migración han sido matizadas y sofisticadas por visiones sociológicas más integrales, en el caso del Triángulo Norte, como han apuntado Canales y Rojas,²⁶ es posible rastrear una correspondencia entre el desarrollo económico-productivo de los países y sus volúmenes migratorios.

Por otra parte, bajo una revisión rápida de los indicadores de empleo, destaca que la desocupación en la región del Triángulo Norte no es particularmente alta, inclusive, la tasa de desempleo en los tres países referidos es menor que la tasa promedio latinoamericana. Mientras que en el año 2019 la tasa promedio de desempleo en América Latina fue de 8.1%, esta fue de 6.3% en El Salvador, 5.7% en Honduras, 3.5% en México y 2.2% en Guatemala.²⁷ Asimismo, es notable que, a excepción de El Salvador, y en contra de la tendencia latinoamericana, en México, Guatemala y Honduras el desempleo no afecta de manera particular al quintil más pobre respecto al resto de quintiles por ingreso, tal y como se observa en la gráfica 2. Ello indica que la desocupación, como variable económica, quizá no es *por sí misma* el principal detonante de la expulsión de migrantes en la región. En cambio, como se muestra en la gráfica 3, el porcentaje de población ocupada en situación de pobreza es un dato más indicativo.

Gráfica 2 - Tasa de desempleo abierto según quintil de ingreso *per cápita*, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.²⁸

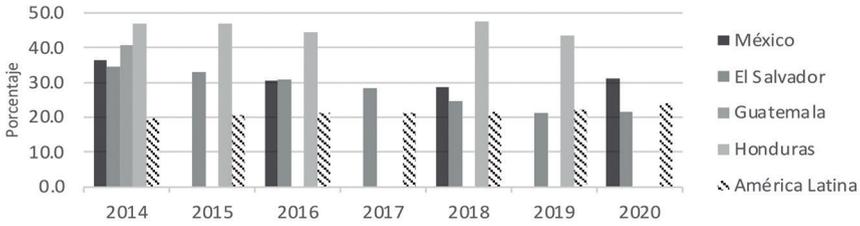
²⁵ Cfr. *Idem*.

²⁶ CANALES CERÓN, Alejandro y ROJAS WIESNER, Martha Luz, *op. cit.*, p. 32.

²⁷ Cfr. CEPALSTAT, *op. cit.*, s. p.

²⁸ *Idem*.

Gráfica 3 - Porcentaje de población ocupada en situación de pobreza



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepalstat.²⁹

Nota: La información no mostrada corresponde a la inexistencia de datos.

Como se puede inferir de las dos gráficas anteriores, si bien el área estudiada tiene tasas de desempleo inferiores al promedio latinoamericano, el porcentaje de población *ocupada* en situación de pobreza es superior al resto del subcontinente en prácticamente todas las observaciones disponibles.³⁰ Se obtiene, entonces, que la población del Triángulo Norte se halla empleada, pero el trabajo y sus consecuencias, a saber; el salario y prestaciones sociales, no rompen con la condición de pobreza. Como ejemplo, se tiene que en 2018 cerca del 50% de la población empleada en Honduras vivía en situación de pobreza y 25% en El Salvador (*véase* gráfica 3).³¹

También en términos macroeconómicos, conviene destacar el peso que tienen las remesas en la economía de cada país. De acuerdo con los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los países del Triángulo Norte son altamente dependientes de los recursos que envían connacionales del exterior; en 2019, incluso antes de la crisis por COVID-19, las remesas significaron el 21% del PIB del El Salvador; el 14% del PIB de Guatemala y el 22% del PIB de Honduras.³² En México, por el contrario, aunque las remesas son voluminosas en números absolutos y, son esenciales para los ingresos de muchos hogares, estas representan

²⁹ *Idem.*

³⁰ La excepción es El Salvador durante los años 2019 y 2020.

³¹ El último dato disponible de Guatemala es del año 2014, donde 40% de la población ocupada se encontraba en pobreza.

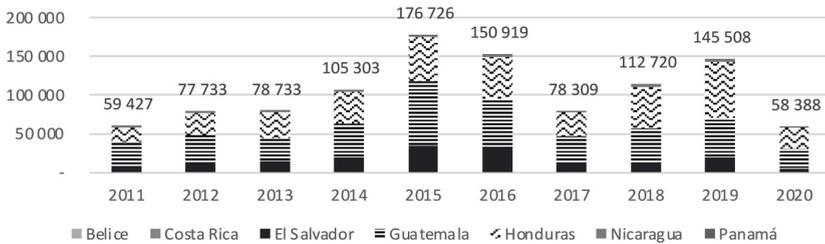
³² Durante la crisis del COVID, las remesas subieron ligeramente su volumen respecto al PIB de cada país: 23.9% en El Salvador; 14.7% en Guatemala; 23.4 en Honduras y 4% en México. *Véase* CEPALSTAT, *op. cit.*, s. p.

un porcentaje comparativamente pequeño como proporción del PIB (3.1% en 2019).³³

1. México como país de contención

Bajo el contexto macroeconómico genéricamente mostrado, aunado a la incidencia de otros factores socioambientales, en octubre de 2018 se hizo mediática y políticamente visible la primera de una serie de caravanas migrantes subsecuentes. Aquella primera caravana comenzó en Honduras y, progresivamente, se adhirieron migrantes de Guatemala y El Salvador.³⁴ En un contexto ya crispado por un discurso antinmigrante, la caravana dio lugar a un intenso debate político en Estados Unidos que derivó en el despliegue de aproximadamente 7,000 militares en su frontera sur.³⁵ Asimismo, se ejecutó una estrategia de presión para instigar al gobierno de México a tomar medidas de contención migratoria desde la frontera con Belice y Guatemala. De este modo, actualmente, México se enfrenta a la tensión generada por una presión migratoria demográficamente en ascenso y una orientación política con un fuerte mandato restrictivo.

Gráfica 4 - Migrantes devueltos por la autoridad migratoria mexicana en la frontera sur según país de nacimiento, 2011-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación.³⁶

Como indicador de las tendencias restrictivas mexicanas, la gráfica 4 muestra la evolución de las devoluciones de migrantes centroamericanos

³³ *Idem.*

³⁴ MCAULIFFE, Marie y TRIANDAFYLLIDOU, Anna, *op. cit.*, p. 104.

³⁵ *Idem.*

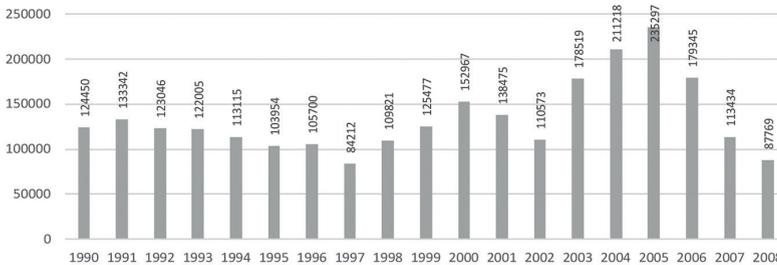
³⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Serie históricas*, [base de datos], junio 2021, http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Serie_historicas.

por las autoridades migratorias mexicanas en los últimos diez años. De los datos expuestos se derivan dos inferencias. La primera, es que el perfil de los migrantes devueltos es consistente con las tendencias de entrada a los Estados Unidos, verificando el referido incremento en los ingresos de personas nacidas en alguno de los países del Triángulo Norte. De este modo, la gráfica indica que el volumen de los migrantes en tránsito por México ha estado uniformemente constituido durante los últimos diez años por ciudadanos provenientes predominantemente de Guatemala y Honduras y, en menor medida —aunque de modo importante— de El Salvador.

La segunda inferencia, aún más interesante, indica que es pertinente matizar la idea de que México ha agudizado su política restrictiva desde 2018. Como se puede ver, numéricamente, el primer ascenso de devoluciones migrantes sucedió en 2014 y tuvo su punto más álgido en 2015, tres años antes de la primera caravana y la mediatización de los tránsitos migratorios en la frontera sur del país. Otro repunte sucedió en 2018, y más aún, en 2019, aunque en ninguno de esos años se regresó a los niveles de 2015.³⁷

Pese a que en los últimos dos años han proliferado textos que argumentan la conversión reciente de México en un *país tapón*, es importante notar que la orientación restrictiva hacia la migración en nuestro país no parece tener gestación inédita y, más que una novedad, las series estadísticas muestran una tendencia longitudinalmente hermética y coercitiva, como se muestra en la gráfica 5, que documenta las expulsiones en la frontera sur desde 1990 a 2008.

Gráfica 5 - Devoluciones de extranjeros indocumentados realizados por las autoridades migratorias de México en la frontera sur, 1990-2008



Fuente: Elaboración propia con datos de Castillo, 2010.³⁸

37 Se advierte que los datos disponibles abarcan hasta 2020.

38 CASTILLO, Manuel Ángel, “Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración”,

Como se observa, salvo en el año 1997, los años noventa presentan cifras superiores a las 100,000 devoluciones, un umbral no muy lejano a los registros observados desde 2014. En el nuevo milenio, el periodo comprendido desde 2003 a 2006, rebasa las 170,000 devoluciones, una cantidad que en años recientes solo se ha visto en 2015 y es, inclusive, mayor a lo registrado en 2018, 2019 y 2020. Desde luego, para un diagnóstico exacto de la gestión de la frontera sur del país sería deseable contar con el volumen total de ingresos -no solo de las devoluciones- sin embargo, esa información no está disponible. Aun así, los números absolutos presentados en las gráficas 4 y 5 son relevantes y, suficientemente indicativos de una orientación migratoria que ha sido, de antaño, reactiva y sensible a las variaciones en los flujos centroamericanos.

Si el punto de partida de las migraciones se sitúa bajo las circunstancias socioeconómicas descritas, está claro que la respuesta del Estado mexicano frente al fenómeno migratorio demanda de un abordaje más integral, que entienda a los flujos que interactúan en su territorio y, a partir de ello, genere mecanismos tutelares consistentes con el artículo 1o. constitucional. Bajo esta lógica, en los dos apartados siguientes, se abordan las migraciones predominantes en el país: primero, las *cíclicas-laborales* y, posteriormente, las migraciones en *tránsito*. Conjugadamente, de acuerdo con los objetivos de la investigación ya expuestos, se revisarán las disposiciones normativas concernientes a la protección social para migrantes de acuerdo con las especificidades migratorias de cada flujo.

IV. FLUJOS CÍCLICOS: MIGRACIONES LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL PARA TRABAJADORES MIGRANTES

A diferencia de la migración en tránsito, que comprende los flujos que atraviesan el país con el objetivo de arribar a un tercero —en este caso, Estados Unidos—, la inmigración laboral internacional subsume a aquellos flujos migratorios que cruzan la frontera *con fines de obtener una remuneración por sus servicios, sean formales o informales, docu-*

en ALBA, Francisco *et al.*, (coords.), *Los grandes problemas de México. Migraciones*, México, El Colegio de México, 2010, p. 564.

mentados o indocumentados.³⁹ Bajo esta dinámica migratoria, Chiapas ha fungido como el receptáculo principal de trabajadores centroamericanos en México, en su mayoría procedentes de Guatemala.⁴⁰ Así, bajo el criterio de relevancia y de disponibilidad de información, a continuación se hará una breve descripción sociodemográfica del principal flujo laboral centroamericano en el país.

1. *Flujos laborales en México: el caso de los migrantes guatemaltecos*

El origen de la migración guatemalteca se remonta a finales del siglo XIX, con la expansión de la economía cafetalera mexicana, altamente demandante de mano de obra.⁴¹ En un contexto demográfico de alto despoblamiento, el trabajo interfronterizo fue esencial para la consolidación de la cafecultura en la región del Soconusco, que a lo largo del siglo XX se consolidó como uno de los principales desarrollos exportadores de café en México.⁴² Aunque la migración transfronteriza se abocó inicialmente a la producción cafetalera, el comportamiento del flujo de trabajadores ha cambiado según las actividades productivas de la región y, por tanto, ha dependido de las variaciones en la demanda de trabajo.⁴³ La crisis de los precios del café en las décadas de los sesenta y ochenta, generó en México una diversificación de cultivos muy intensa, que tuvo empuje gracias a la disponibilidad de la mano de obra abundante y barata de los migrantes.⁴⁴ De este modo, actualmente, el trabajo interfronterizo se distribuye también en fincas tabacaleras, cultivos de papaya, mango y plátano. Asimismo, como se verá estadísticamente, el trabajo inmigrante se ha diversificado hacia el sector de la construcción

39 MARTÍNEZ VELASCO, Germán, “Inmigrantes laborales y flujo en tránsito en la frontera sur de México: dos manifestaciones del proceso y una política migratoria”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 59, núm. 220, 2014, p. 267, <https://tinyurl.com/yckhznd5>.

40 Cfr. ÁNGELES CRUZ, Hugo, “Las migraciones internacionales en la frontera sur de México”, en ALBA, Francisco *et al.*, (coords.) *op. cit.*, p. 455.

41 MARTÍNEZ VELASCO, GERMÁN, *op. cit.*, p. 264.

42 NAZAR-BEUTELSPACHER, Austreberta *et al.*, “Fecundidad, trabajo infantil y migración de jornaleros agrícolas del café en el espacio transfronterizo México-Guatemala”, *Revista de sociedad, cultura y desarrollo sustentable*, vol. 10, núm. 7, julio-diciembre 2014, p. 118, <https://tinyurl.com/mr224khu>.

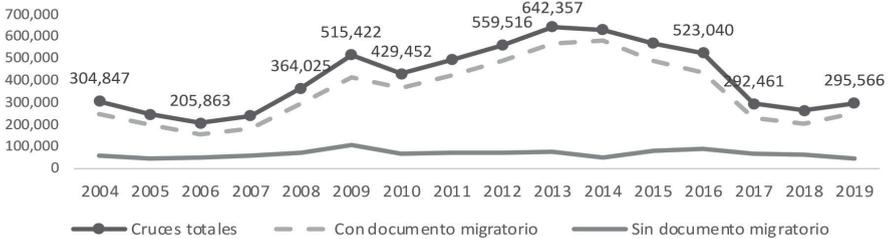
43 ROJAS WIESNER, Martha y ÁNGELES CRUZ, Hugo, “Migración femenina internacional en la frontera sur de México”, *Papeles de población*, vol. 5, núm. 23, enero-marzo 2000, p. 142.

44 ROJAS WIESNER, Martha, *Trabajadoras agrícolas guatemaltecas en México*, México, El Colegio de México, 2008, p. 34.

y, en el caso de las mujeres, al trabajo doméstico.

Sobre las características del flujo laboral, la *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México* (Emif Sur) muestra que, tan solo en 2019, se realizaron 295,566 cruces, un número que si bien se perfila al alza respecto al año anterior, sigue en niveles inferiores respecto al periodo 2008 – 2016, tal y como se muestra en la gráfica 6.⁴⁵ Las series históricas exponen que el flujo transfronterizo México-Guatemala es mayoritariamente documentado, mediante el uso de las formas FMVL (pase local) y Forma Migratoria para Visitante Agrícola (FMVA). El tránsito indocumentado se redujo de su nivel más alto en 2018, con un 23% del flujo total, a un 16% en 2019. A interpretación de la institución encuestadora, ello es atribuible a que los trabajadores migrantes buscaron documentarse como medida de protección ante el despliegue de la Guardia Nacional en la frontera, de este modo, a través de la documentación, esperan no ser confundidos con migrantes en tránsito hacia Estados Unidos.⁴⁶

Gráfica 6 - Cruces laborales en la frontera sur de México: cruces totales y cruces según condición documentada o indocumentada



Fuente: Elaboración propia con datos de *Emif Sur*.⁴⁷

La base de datos *Emif Sur* muestra asimismo que el flujo es mayoritariamente masculino: desde 2012, más del 80% de los ingresos fron-

⁴⁵ Entre las posibles razones de esta disminución se encuentra la crisis de los mercados agrícolas así como la estabilidad del peso frente al quetzal. Véase: COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE, *Encuesta sobre migración en la frontera sur. Informe anual de resultados 2019*, México, Colef, 2020, p. 13, <https://tinyurl.com/2p829kf4>.

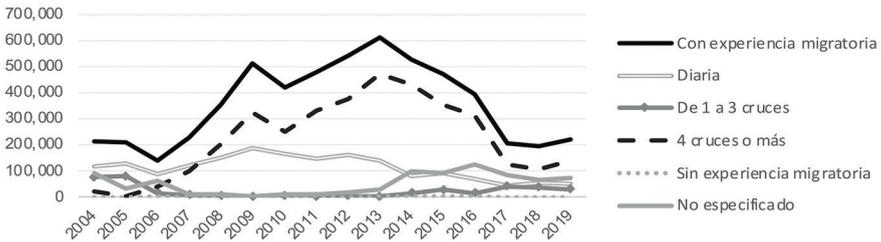
⁴⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁴⁷ COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE, *Emif Sur* [base de datos], julio de 2022, <https://www.colef.mx/emif/basescuestionarios.html>.

terizos en el sur de México han sido realizados por varones. Se trata de personas en edad productiva, mayoritariamente entre 20 y 29 años, aunque también el grupo de edad de los 20 a 40 años es significativo.⁴⁸ En general, la tendencia desde 2004 marca que los migrantes trabajadores tienen escolaridad nula y, algunos, primaria inconclusa. No obstante, se trata de un flujo alfabeta: al menos desde 2015, el 60% de los migrantes guatemaltecos que llegan al país saben leer y escribir. Asimismo, desde 2011, los transmigrantes que hablan alguna lengua indígena han incrementado en número; desde 2013, constituyen alrededor de 40% del flujo total.⁴⁹

También destaca que, desde el inicio de la serie estadística referida, más del 97% de los transmigrantes trabajan en México durante su estancia, lo que reafirma la premisa de que se trata de un flujo contundentemente laboral. Ahora bien, sobre la condición de experiencia migratoria se conoce que se trata de un flujo cíclico y recurrente, tal y como se muestra a continuación:

Gráfica 7 – Migrantes laborales según experiencia migratoria y recurrencia



Fuente: Elaboración propia con datos de *Emif Sur*.⁵⁰

La gráfica 7 revela que la abrumadora mayoría de migrantes ya han tenido experiencia migratoria en la frontera sur de México al momento de ser encuestados; en su mayor parte, han realizado cuatro cruces o más; otros tantos, sin embargo, realizan cruces diarios. El conocimiento preciso de estos datos es importante pues cualquier consideración en

48 *Idem*.

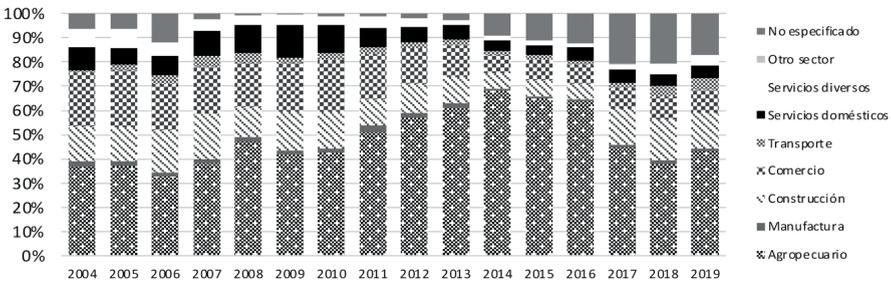
49 *Idem*.

50 *Idem*.

torno a la protección social migrante debe tomar en cuenta el carácter inconsistente de los flujos al momento de diseñar el sistema de cuotas obrero-patronales. Aunque la idea se perciba lejana, a este respecto ya existen experiencias legislativas y administrativas en Costa Rica e, incluso, ya existen antecedentes interesantes dentro del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Ley del Seguro Social, como se revisa más adelante.

Por otra parte, el sector económico en el que los inmigrantes se desempeñan es, históricamente, el agropecuario (véase Gráfica 8). A ello le sigue el sector de la construcción, aunque de 2004 a 2013 el sector comercial fue igualmente relevante.

Gráfica 8 – Sector ocupacional del trabajo migrante guatemalteco

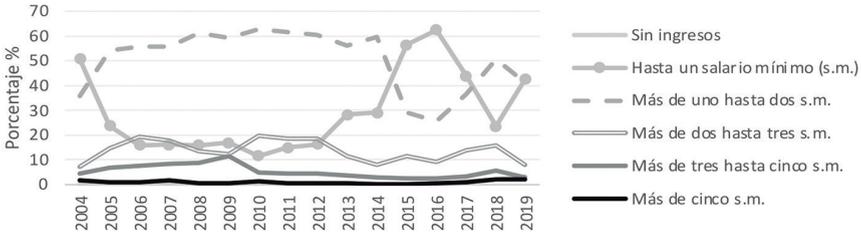


Fuente: Elaboración propia con datos de *Emif Sur*.⁵¹

Finalmente, en lo relativo a los ingresos, como se muestra en la Gráfica 9, se tiene que de 2005 a 2014, más del 54% de los migrantes tuvieron un ingreso de más de uno hasta dos salarios mínimos; durante los años 2015 y 2016, por el contrario, alrededor del 50% de los inmigrantes obtuvieron hasta un salario mínimo. A partir de 2017 el número de inmigrantes con ingresos de más de un salario mínimo hasta dos se incrementó, pero no regresó a sus niveles previos a 2015. En breve, se observa una precarización del salario migrante a partir de 2014.

⁵¹ *Idem*.

Gráfica 9 - Porcentaje de migrantes por ingreso laboral en el sur de México



Fuente: Elaboración propia, con datos de Emif Sur.⁵²

2. Protección internacional para trabajadores migrantes en el marco de la OIT

Una vez realizado un breve recuento del principal flujo laboral en México, conviene revisar algunas directrices de protección social para trabajadores migrantes en el ámbito internacional y, en particular, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que muy tempranamente abordó previsiones en la materia. Como se observa en la Tabla 1, aunque México ha ratificado pocos instrumentos de interés al caso que nos ocupa, su análisis es útil en la medida de que permite derivar principios traducibles a estándares de análisis en el ámbito teórico.

Tabla 1 - Instrumentos de protección a trabajadores migrantes desde la OIT y ratificaciones por México

Convenio (C) o Recomendación (R)	Ratificación
C019 - Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925	Sí
C048 - Convenio sobre la conservación de derechos de pensión de los migrantes, 1935	No
C097 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949	No
R086 - Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949	No
C118 - Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962	Ramas a y g
C143 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975	No
R151 - Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975	N/A*
C157 - Convenio sobre la conservación de los derechos en seguridad social, 1982	No
R167 - Recomendación sobre la conservación de los derechos en seguridad social, 1983	N/A*

Fuente: Elaboración propia. *No aplica (N/A) en tanto que no se trata de instrumentos ratificables.

⁵² *Idem.*

A. Algunas disposiciones particulares

Descriptivamente, y en lo relativo al objeto de interés de este texto, el Convenio 97 *sobre los trabajadores migrantes*, plantea tres asuntos de observación: *primero*, la igualdad de trato en seguridad social; *segundo*, estándares mínimos de reclutamiento y, *tercero*, disposiciones generales en materia de migraciones laborales voluminosas. En específico, el artículo 6 establece que todo miembro que haya ratificado el instrumento está obligado a aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales en relación con las remuneraciones, vacaciones, afiliación a organizaciones sindicales, seguridad social e, inclusive, *los impuestos, derechos y contribuciones del trabajo que deba pagar, por concepto del trabajo, la persona empleada*.⁵³

Asimismo, en el Anexo I, artículo 3, el mismo Convenio dispone que las partes suscribientes deberán normar lo relativo al reclutamiento, colocación e introducción de los trabajadores migrantes y, específica, además, que dichas actividades serán *solo operables a través de oficinas públicas u organismos oficiales autorizados*.⁵⁴ Finalmente, el artículo 7 del Anexo I, mandata que *cuando sea elevado el número de trabajadores migrantes que vayan del territorio de un Estado Miembro al territorio de otro, las autoridades de los territorios interesados deberán, cada vez que ello fuere necesario o conveniente, celebrar acuerdos para regular las cuestiones de interés común*.⁵⁵

Por su parte, la *Recomendación no. 86 sobre los trabajadores migrantes*, instrumento adjunto al Convenio 97, desarrolla algunas aristas específicas a la seguridad social: el artículo 12, por ejemplo, establece que los trabajadores migrantes deberán gozar *de la misma asistencia médica prestada a los nacionales*.⁵⁶ Por su parte, el *Anexo* a dicho instrumento, destinado a orientar acuerdos bilaterales entre países emisores y receptores, instaura que *ambas partes deberán determinar, en un*

⁵³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado)*, artículo 6, (30 de mayo de 2022), <https://tinyurl.com/OITConv97>.

⁵⁴ *Ibidem*, artículo 3, anexo I.

⁵⁵ *Ibidem*, artículo 7, anexo I.

⁵⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Recomendación núm. 86 sobre los trabajadores migrantes*, artículo 12, (30 de mayo de 2022), <https://tinyurl.com/Rec86>.

*acuerdo separado, los métodos para aplicar un régimen de seguridad social a los migrantes y a las personas a su cargo,*⁵⁷ todo ello con una orientación hacia el mantenimiento de los derechos adquiridos de los migrantes.⁵⁸ Como se retomará más adelante, estas dos últimas directrices, la bilateralidad y la continuidad de beneficios adquiridos a través de las fronteras, son dos elementos neurálgicos que constituyen algunos de los principios que orientan la protección social a trabajadores migrantes en el marco de la OIT.

Por su parte, el *Convenio no. 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social)* sistematiza y extiende el principio de conservación de derechos adquiridos que se vislumbró desde los primeros convenios elaborados por la OIT. El instrumento distingue nueve ramas de seguridad social: a) asistencia médica; b) prestaciones de enfermedad; c) prestaciones de maternidad; d) prestaciones de invalidez; e) prestaciones de vejez; f) prestaciones de sobrevivencia; g) prestaciones en caso de accidentes trabajo y de enfermedades profesionales; h) prestaciones de desempleo; e i) prestaciones familiares. Así, en el artículo 3, se establece que todo Estado miembro para el que el Convenio esté en vigor deberá conceder a los nacionales de todo Estado para el que el Convenio esté igualmente en ratificado, *igualdad de trato respecto de sus propios nacionales por lo que se refiera a su legislación, tanto en lo que concierna a los requisitos de admisión como al derecho a las prestaciones, en todas las ramas de la seguridad social respecto de las cuales haya aceptado las obligaciones.*⁵⁹ El objetivo del Convenio es la creación de un andamiaje que permita la viabilidad de un *sistema continuo de derechos*, en línea con lo que el Convenio no. 97 comenzó a plantear. Así, el artículo 7 del Convenio 118, especifica que el *...sistema deberá prever la totalización de los períodos de seguro, de empleo o de residencia y de los períodos asimilados para el nacimiento, conservación o recuperación de los derechos, así como para el cálculo de las prestaciones.*⁶⁰ En concreto, se trata del desarrollo de mecanismos de continuidad en cotizaciones transfrontera.

⁵⁷ *Ibidem*, artículo 21.

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio núm. 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social)*, artículo 3, (30 de mayo de 2022), <https://tinyurl.com/Conv118>.

⁶⁰ *Ibidem*, artículo 7.

El Convenio no. 143, en su Parte I, *Migraciones en condiciones abusivas*, mandata que los Estados adheridos deben adoptar en su legislación mecanismos para investigar eficazmente el empleo y reclutamiento ilegal de trabajadores migrantes (artículo 6).⁶¹ Añadidamente, la Parte II, sobre *Igualdad de oportunidades y trato*, reitera en su artículo 10, que todo miembro para el cual se halle en vigor el instrumento se deberá comprometer a *formular y a aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar... la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo, profesión, y seguridad social* para trabajadores migrantes;⁶² consecuentemente, los Estados deberán *...derogar toda disposición legislativa y modificar toda norma o práctica administrativa que sea incompatible con dicha política*.⁶³

Finalmente, del *Convenio no. 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social*, así como la adyacente *Recomendación no. 167*, desarrollan *in extenso* disposiciones en torno a la portabilidad multilateral de prestaciones sociales ya planteadas genéricamente en el Convenio no. 118, así como fórmulas de totalización de periodos de cotización interfronterizas que se retomarán más adelante.

B. Principios de la protección social para trabajadores migrantes

De las disposiciones descritas se derivan cuatro principios que, con independencia de las ratificaciones a cada instrumento, constituyen parámetros orientativos que serán de utilidad como directrices generales, a saber: 1) la igualdad de trato, 2) el mantenimiento de derechos adquiridos y en curso de adquisición, 3) la determinación de la legislación aplicable y 4) el principio de reciprocidad.

Como se puede inferir, el principio de *igualdad de trato* se refiere a que un trabajador migrante debe tener, en la medida de lo posible, los mismos derechos y obligaciones que los nacionales del país de destino.⁶⁴ Se trata, en este sentido, de que la cobertura supere las restricciones basadas en la

⁶¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio núm. 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)*, artículo 6, (30 de mayo de 2022), <https://tinyurl.com/OITConv>.

⁶² *Ibidem*, artículo 10.

⁶³ *Ibidem*, artículo 12, inciso d.

⁶⁴ HIROSE, Kenichi *et al.*, *Social security for migrant workers, a rights based approach*, Budapest, Organización Internacional del Trabajo, 2011, p. 8, <https://tinyurl.com/5b5ndkx9>.

nacionalidad, comunes en las legislaciones de seguridad social laboral del siglo XX.

Por su parte, el principio de *mantenimiento de derechos adquiridos y en curso de adquisición*, se refiere a que los derechos sociales deben garantizarse al trabajador migrante en un territorio, aunque hayan sido adquiridos en otro; en este sentido, el principio se orienta a que no deberá existir restricción al pago o goce efectivo de las prestaciones sociales laborales en cualquiera de los países de que se trate. En breve, el mantenimiento de los derechos adquiridos tiene por objeto remediar los inconvenientes relativos a la aplicación territorial de los derechos y, más allá, propone una cierta transnacionalización en la entrega de prestaciones.⁶⁵ En continuación, el mantenimiento de derechos *en curso de adquisición*, atiende a la entrega de prestaciones con un enfoque de curso de vida, significando que cuando un derecho está condicionado al cumplimiento de un período de calificación, se deben tener en cuenta los períodos cumplidos por el trabajador migrante en cada país. En otras palabras, se trata de que las cotizaciones de seguridad social puedan ser *sumativas* aun con el cambio de lugar de trabajo, una técnica también conocida como *totalización de periodos de cotización*.⁶⁶

El principio de *determinación de la legislación aplicable* consiste en que la seguridad social de las personas migrantes bajo los convenios señalados se encuentren bajo las reglas de un solo país, esto con el objetivo de evitar que los trabajadores migrantes coticen a los sistemas de seguridad social de dos países por el mismo trabajo.⁶⁷ Se trata, como regla general, de la adopción del principio *lex loci laboris*, que consiste en la aplicación de la legislación de seguridad social del Estado en cuyo territorio se ejerza la actividad en cuestión, cualquiera que sea la nacionalidad o residencia del trabajador.⁶⁸ Como se verá más adelante, esto constituye una regla común dentro de los mecanismos internacionales de coordinación en sistemas de seguridad social, inclusive con antecedentes en México.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 11.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 8.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 27.

⁶⁸ Cfr. CAMÓS VICTORIA, Ignacio, “Artículo 9. La determinación de la legislación aplicable”, *Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 1, núm. 2, 2016, p. 97, <https://tinyurl.com/mr3xvt4j>.

Finalmente, el *principio de reciprocidad* significa que cada país que es parte de un acuerdo se compromete a aplicar los mismos mecanismos que cualquier otro Estado parte, de modo que sus beneficios de seguridad social sean más accesibles para los trabajadores migrantes.⁶⁹

3. *Derechos sociales para trabajadores migrantes en la normativa mexicana*

Para formular una idea del estado de la protección social para migrantes trabajadores en México, se propone una revisión general de la norma aplicable con el objetivo de rastrear disposiciones de posible interés.

A. *Ley de Migración y su Reglamento*

Las previsiones en torno al trabajo migrante en la Ley de Migración (LM) son escasas y están mayoritariamente orientadas hacia la concesión de facultades administrativas. El artículo 18, por ejemplo, otorga a la Secretaría de Gobernación la competencia de formular y dirigir la política migratoria del país en lo concerniente, entre otros asuntos, a la fijación de cuotas y procedimientos para la emisión de visas y autorizaciones de trabajo. Asimismo, la Ley mandata que la Secretaría deberá determinar *los municipios o entidades federativas que conforman las regiones fronterizas o aquellas que reciben trabajadores temporales y la vigencia correspondiente de las autorizaciones para la condición de estancia expedida en esas regiones* (artículo 18, fracción II).

Las formas documentadas de ingreso al país están reguladas por el artículo 52 de la LM, entre ellas, son relevantes para el objeto de este texto, las categorías de *Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas* y la de *Visitante trabajador fronterizo*, que autoriza actividades remuneradas a nacionales de países contiguos a México, en este caso, Guatemala y Belice. Por su parte, el Reglamento de la Ley de Migración (RLM), establece los procedimientos de autorización laboral, que se otorgan siempre bajo la presentación de una oferta de empleo por parte del empleador ante el Instituto Nacional de Migración (INM). La solicitud de autorización de visa o condición de estancia se rige, además, de acuerdo con un sistema de cuotas asignado por la Secretaría

⁶⁹ HIROSE, Kenichi *et al.*, *op. cit.*, p. 10.

de Gobernación a propuesta de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que se encarga de analizar el comportamiento ocupacional del país tomando en cuenta programas o proyectos específicos de inversión (artículo 121, RLM). Así, procedimentalmente y en conformidad con el artículo 123 del Reglamento, primero, la autoridad migratoria clasificará la oferta de empleo conforme al Sistema Nacional de Clasificación de Ocupaciones; posteriormente, verificará si existen cuotas para dicha ocupación y, de ser el caso, determinará si se excede el límite fijado por las secretarías competentes.

Como se indicó al inicio, cualitativamente, la LM y su Reglamento, describen y ordenan el trabajo migrante con miras a la gestión de autorizaciones laborales, sin embargo, no mandatan, *per se*, obligaciones en lo relativo a la protección social laboral dentro de las especificidades de los flujos migratorios. Asimismo, el artículo 2 de la Ley, que establece los principios en los que debe sustentarse la política migratoria del país, no dispone ningún vínculo de la migración con el bienestar ni el tutelaje en materia de derechos sociales asociados al trabajo.

B. Ley Federal del Trabajo

El abordaje al trabajo migrante dentro de la Ley Federal del Trabajo (LFT) es bastante reducido y se confina a regular tres aristas: 1) la primacía de la mano de obra nacional sobre la migrante o extranjera; 2) la regulación del reclutamiento de mexicanos en el exterior y; 3) las disposiciones especiales para trabajadoras del hogar migrantes. Respecto a la primera de ellas, el artículo 7 de la LFT, indica que *en toda empresa o establecimiento el patrón deberá emplear un noventa por ciento de trabajadores mexicanos por lo menos*, un mandato que no necesariamente se vincula con las necesidades económicas y demográficas del país, imponiendo asimismo un margen rígido a la asignación territorial del trabajo migrante prevista por la LM. Respecto a la segunda arista enumerada, el artículo 28, regula contratos de trabajo regidos por la LFT en la prestación de servicios de trabajadores mexicanos fuera de la República, sin embargo, inversamente, no se hace referencia a especificidades contractuales de trabajadores extranjeros en México.

Finalmente, en el capítulo XIII, Título Sexto, *sobre las trabajadoras del hogar*, la norma refiere que, en caso de ser migrantes, se regirán asimismo por *los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en las demás disposiciones jurídicas aplicables* (artículo 337 Bis), una disposición quizá innecesaria en tanto es evidente la obligatoriedad de los tratados ratificados en esta o cualquier otra materia. El artículo 542, por su parte, instituye que la inspección en el trabajo se realizará *con especial atención cuando trate sobre de personas trabajadoras del hogar migrantes, personas que pertenezcan a un grupo vulnerable, así como personas trabajadoras del hogar menores de dieciocho años*, y el artículo 331 Ter introduce un párrafo especificando que los contratos para personas trabajadoras del hogar migrantes se establecerán *sin distinción de condiciones*. A este respecto, bajo un criterio de consistencia, destaca que la LFT haga un especial énfasis normativo en el trabajo migrante en labores del hogar, sin embargo, estas previsiones no se abordan en otro tipo de actividades, como el trabajo agrícola, mismo que, como se revisó, es la principal modalidad de empleo migrante centroamericano.

C. Ley del Seguro Social

Si bien la Ley del Seguro Social (LSS) no aborda expresamente mecanismos de afiliación propios del trabajo migrante, el diseño institucional del Seguro Social, emanado de su marco normativo, permite alianzas institucionales que han orientado la seguridad social laboral en México hacia la consecución de algunos de los principios de la protección migrante revisados arriba, particularmente, en lo relativo al mantenimiento de derechos adquiridos y en curso de adquisición.

Así, entre las facultades que la Ley confiere al Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentra el celebrar convenios con entidades e instituciones para... *la atención a derechohabientes bajo el principio de reciprocidad, con las restricciones pactadas en los convenios que para al efecto se suscriban...* (artículo 251, fracción XXXI). Esta disposición ha dado lugar al único ejercicio de portabilidad transnacional de seguridad social para migrantes en México, a saber; el *Convenio sobre seguridad social entre los Estados Unidos Mexicanos y Canadá*, un instrumento administrativo destinado a homogeneizar la protección

social de ciudadanos de ambos países trabajando en el exterior: mexicanos en territorio canadiense y viceversa. Se trata, en este sentido, de un precedente relevante que aporta experiencias extrapolables al caso de la protección de las migraciones México-Centroamérica.

En cuanto a su contenido, en el artículo 2, el instrumento determina que, respecto a Canadá, el Convenio se aplicará a la Ley del Seguro de Vejez y al régimen de pensiones; por su parte, respecto a México, aplicará... *a los regímenes obligatorio y voluntario contemplados en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos en lo que se refiere a: pensiones derivadas de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte,*⁷⁰ es decir, abarca buena parte de la cobertura prevista en la Ley del Seguro Social. En el artículo 5 establece, además, que las pensiones a pagar bajo la legislación de una Parte, incluyendo las pensiones adquiridas, *no podrán ser sujetas a cualquier reducción, modificación, suspensión, cancelación o confiscación solamente por el hecho de que la persona resida en el territorio de la otra Parte, y éstas deberán ser pagadas en el territorio de la otra Parte,*⁷¹ siguiendo el principio de conservación de derechos adquiridos. Esto se traduce en que, bajo este Convenio, las prestaciones adquiridas por trabajadores agrícolas mexicanos laborantes en Canadá (por mencionar un ejemplo) deben acceder a las prestaciones garantizadas por la Ley del Seguro Social aun estando fuera de México.

Todavía de mayor interés, es lo relativo a los mecanismos de totalización en periodos de cotizaciones, descrito a manera de principio en el apartado anterior. Así, si un trabajador no tiene derecho al pago de pensiones en virtud de que no ha acumulado períodos acreditables bajo la legislación de una de las Partes, bajo el convenio enunciado, el derecho del trabajador al pago pensionario será determinado por *la totalización de todos los períodos laborados* tanto en México como en Canadá.⁷² Ello requiere de la homologación de periodos y el establecimiento de equivalencias temporales. Respecto a México, el artículo 12 establece lo siguiente:

⁷⁰ SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Convenio sobre Seguridad Social entre los Estados Unidos Mexicanos y Canadá*, 9 de junio de 2022, <https://tinyurl.com/ConvenioMxCan>.

⁷¹ *Ibidem*, artículo 5.

⁷² *Idem*.

Con el fin de determinar el derecho al pago de una pensión de vejez o cesantía en edad avanzada dentro de la legislación de México:

a) un año calendario que es un período acreditable dentro del Régimen de Pensiones de Canadá será considerado como de cincuenta y dos semanas las cuales son acreditables dentro de la legislación de México; [...]

Como se observa, se trata de hacer traducible el tiempo laborado en el extranjero dentro de los esquemas de cotización nacionales. Así, en caso de que el trabajador no llegase a cotizar las semanas necesarias requeridas por su legislación nacional para acceder a una prestación, bajo el Convenio analizado, las semanas laboradas en el extranjero se adicionan y se contemplan en la suma total. Esta disposición es importante en tanto abona a la consistencia en las cotizaciones (difícil de mantener para trabajadores migrantes) y, por tanto, incrementa las posibilidades de que el trabajador migrante pueda acceder, por ejemplo, a una pensión en la vejez.

Así, una medida de portabilidad como la descrita aplicada al caso de las migraciones laborales centroamericanas en México (que, como vimos, son cíclicas y recurrentes), podría corregir el efecto interruptor que tiene la migración en lo relativo a la protección social y las contribuciones a la seguridad social, una hipótesis que, desde luego, solo puede operar bajo el supuesto del trabajo formal, un asunto al que se vuelve más adelante.

4. Notas generales y caso de control

Considerando los puntos A, B y C de este apartado, el abordaje a la protección social derivada del trabajo migrante en el ordenamiento jurídico mexicano es bastante residual. El recurso más interesante se encontró en las facultades de bilateralidad que tiene el IMSS, sin embargo, el proteccionismo social transnacional no forma parte de los ejes rectores de la normativa migratoria, por lo que, más bien, constituye una herramienta administrativa, no un instrumento destinado a sistematizarse de cara al fenómeno migratorio. Como parámetro de comparabilidad en torno a la maduración de previsiones legales e institucionales, a conti-

nuación, se trae a discusión el caso de Costa Rica, país latinoamericano con una larga historia de migraciones de llegada y, como se revisó en el apartado III, uno de los tres países de la región con una tasa de migración positiva.

A. Caso de control: la protección laboral migratoria en Costa Rica

Actualmente, la población migrante en Costa Rica representa un 9% de su composición demográfica, ubicándose como uno de los países latinoamericanos con mayor proporción de migrantes respecto a su población total.⁷³ De este modo, el país se ha convertido en un polo que atrae migrantes de América del Sur, principalmente, provenientes de Nicaragua. En cuanto a las garantías sociales para migrantes previstas en su normativa, la Ley General de Migración y Extranjería costarricense prescribe un mandato muy evidente hacia la conjugación de la migración con el desarrollo social. En su artículo 5, por ejemplo, establece que la normativa migratoria *fomentará la integración de las personas migrantes al desarrollo del país*; para ello, mandata que la Dirección de Migración y Extranjería deberá diseñar *estrategias y políticas públicas dirigidas a fortalecer la sostenibilidad del Estado social de derecho*.⁷⁴ Al respecto, es muy notable que normativamente la integración de las personas migrantes al país se vincule, de inicio, con la noción del *Estado social*.

En la misma línea, en su artículo 6, la ley insta como uno de los principios de la política migratoria el *promover, regular, orientar y ordenar las dinámicas de inmigración y emigración, en forma tal que contribuyan al desarrollo nacional por medio del enriquecimiento económico social y cultural de la sociedad costarricense*,⁷⁵ asimismo, mandata que la política migratoria *deberá orientar la inmigración a las áreas cuyo desarrollo se considere prioritario, hacia actividades y ramas económicas que resulten de interés para el Estado, de conformidad con el Plan nacional de desarrollo*.⁷⁶ De esta manera, se sugiere una orientación positiva hacia la migración, percibida como

73 MORA ROMÁN, Alberto y GUZMÁN, Marisol, *op. cit.*, p. 6.

74 Ley núm. 8764 General de Migración y Extranjería, artículo 5 (Costa Rica).

75 *Ibidem*, artículo 6.

76 *Idem*.

enriquecedora en lo económico y lo cultural, ligada asimismo con la planeación y el desarrollo, es decir, se plantea una aproximación desde la integralidad.

Una disposición particularmente interesante en el ordenamiento costarricense es aquella prevista en el artículo 7, que establece la obligatoriedad del Estado a *impulsar acciones binacionales o multinacionales con los países expulsores de población migrante tendientes a conseguir, entre otros objetivos, ...la búsqueda de la complementariedad entre la mano de obra nacional y la migrantes...*⁷⁷ Esta directriz legislativa tiene resultados administrativos demostrables en la cantidad de convenios de portabilidad en seguridad social que Costa Rica ha sostenido con países expulsores de migrantes en su órbita regional. A la fecha, Costa Rica ha celebrado tres convenios similares al de México y Canadá, destinados a generar acuerdos de portabilidad en seguridad social con los tres principales flujos migratorios que recibe: Nicaragua, Panamá y Guatemala.

Más allá, la disposición más interesante es aquella relativa al inciso 7, artículo 7, de la Ley, misma que instituye que, en la tramitación de toda gestión migratoria, se deberá garantizar el aseguramiento a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Así, esta disposición obliga a que todo trámite de contratación y reclutamiento de mano de obra migrante deba contemplar, como uno de sus requisitos básicos, contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), homólogo al IMSS mexicano. Es decir, adjunto al permiso de trabajo, los migrantes necesariamente cuentan con afiliación a las prestaciones de protección social laborales.

Consecuentemente, y de suma relevancia, el artículo 31, inciso 6, mandata que las personas extranjeras *tendrán acceso al sistema de seguridad social costarricense, de acuerdo con la legislación vigente y su categoría migratoria.*⁷⁸ Así, la norma es exhaustiva en la definición y clasificación del trabajo migrante, así como en las especificidades de cada categoría de trabajador respecto a la seguridad social. En lo relativo a los trabajadores transfronterizos, por ejemplo, se establece que *además de otras obligaciones establecidas por ley y el ordenamiento jurídico costarricense, estos trabajadores deberán cotizar para el sis-*

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ *Ibidem*, artículo 31.

*tema de seguridad social de la CCSS y el de Riesgos del Trabajo del Instituto Nacional de Seguros (INS).*⁷⁹

5. Comparabilidad con el caso mexicano y algunas notas preliminares

Atendiendo a la pregunta de investigación propuesta en el apartado I, es decir, la cuestión en torno a si las estructuras normativas de protección social en México están orientadas a proteger a migrantes de acuerdo con las especificidades de los distintos flujos, en el caso de las migraciones laborales, queda evidenciado que las previsiones normativas son limitadas. Como se apuntó, la Ley de Migración y su Reglamento tienen un carácter más orientado a la gestión de los flujos laborales a través de directrices administrativas, poco tutelares desde la dimensión de la protección social. De modo particular, la Ley persigue una visión estrecha y aislacionista del fenómeno migratorio, de modo que genera nulos vínculos con otras disposiciones relevantes al caso, como la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social o, más aún, la Ley de Planeación y la Ley General de Desarrollo Social, donde la migración es un tema ausente.

Se esperaría que, dadas las especificidades del trabajo migrante expuestas en el apartado 1, la trayectoria garantista del derecho laboral mexicano contemplase disposiciones relativas, por ejemplo, a la igualdad de trato en materia de derechos laborales, así como disposiciones en una dirección similar al resto de principios promovidos en el marco de la OIT, proveyendo, además, de lineamientos procedimentales que diesen cabida a mecanismos de afiliación a la seguridad social bajo las dinámicas cíclicas y recurrentes de las migraciones laborales.

No extraña que, pese a la longevidad de las migraciones laborales en el país, fue hasta mayo de 2022 cuando, por primera vez en la historia de la seguridad social en México, migrantes centroamericanos se afiliaron al IMSS.⁸⁰ Sin embargo, el suceso inédito es parte de una acción programática promovida por el Ejecutivo Federal que, al confinarse al ámbito administrativo, genera pocas obligaciones estatales a largo plazo. En este sentido, el caso costarricense es un referente interesante en torno a cómo

⁷⁹ *Ibidem*, artículo 97.

⁸⁰ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, *Afiliación IMSS a los dos primeros trabajadores guatemaltecos que recibirán los beneficios de la seguridad social*, (2 de junio de 2022), <https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202205/223>.

generar vertientes más sistemáticas y estructurales de protección desde la legislación. Así, por ejemplo, en Costa Rica, todos los permisos de trabajo migrante exigen afiliación obligatoria en la Caja Costarricense de Seguridad Social, de modo que, por ley, todo proceso de reclutamiento migrante elimina desde el inicio la informalidad, genera obligaciones patronales y, consecuentemente, otorga derechos laborales.

Otra arista relevante, es aquella relativa al adaptación de la seguridad social a la naturaleza inconsistente e interrumpida de trabajo que genera la migración. De ahí que uno de los principios de la OIT sobre la protección social del trabajo migrante sea, precisamente, el mantenimiento de derechos adquiridos y en curso de adquisición. De este modo se abordaron aquí cuestiones en torno a la portabilidad interfronteriza de la seguridad social, de modo tal que los trabajadores migrantes puedan estar afiliados a la seguridad social de forma uniforme, sin duplicidades y sin generar problemas en la consistencia de cotización. A este respecto, también Costa Rica constituye un caso de observación, pues, como se expuso, su normativa migratoria incluye como mandato rector la promoción de la multilateralidad en cuando a la portabilidad de seguridad social, una directriz que se insinúa natural dada la propiedad intrínsecamente transnacional del fenómeno. Así, se encontraron convenios de portabilidad con tres con países expulsores de migrantes en su órbita regional, mismos que organizan una afiliación uniforme bajo los mecanismos de totalización. Si bien en México se encontró un ejercicio de portabilidad en el ámbito de acciones del IMSS, esta arista no se encuentra integrada como un principio articulador de la política migratoria y, más bien, hasta el momento, ha tenido un papel residual y extraordinario dentro de las relaciones entre México y Canadá.

V. MIGRACIONES EN TRÁNSITO: PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD

Las migraciones en tránsito presentan la complejidad especial de que, como su nombre lo indica, son flujos *transitorios* que aguardan la llegada a un tercer país, en este caso, Estados Unidos. Debido a sus especificidades, a diferencia de las migraciones cíclicas y recurrentes revisadas con anterioridad, este flujo requiere de previsiones orientadas a garantizar una *inserción temporal* en el sistema de protección social, recayendo mayoritariamente

Q138

en el endeble sistema mexicano de protección no contributiva que cubre a las personas sin seguridad social, es decir, a la población que se encuentran fuera de las previsiones contempladas en la Ley del Seguro Social y en la Ley del ISSSTE.

Sobre el volumen de las migraciones en tránsito, se conoce que es un flujo creciente: en el periodo de 2010 a 2018 se registró un ascenso de aproximadamente 128 mil a 296 mil eventos, es decir, un incremento de poco más del 50% en ocho años. En términos de su composición, la Secretaría de Gobernación ha documentado que 9 de cada 10 personas migrantes irregulares en tránsito son originarias de Centroamérica, predominantemente del Triángulo Norte. Asimismo, como en el caso de las migraciones cíclicas, se observa un flujo predominantemente masculino, aunque el número de mujeres en tránsito se ha incrementado paulatinamente y, en 2018, constituía cerca del 30% del total.⁸¹

Aunque se trata de un flujo de trazabilidad constante desde 1990, en los últimos cinco años se han registrado tendencias divergentes. Así, en la medida en que la política migratoria de Estados Unidos se ha tornado más restrictiva y los procesos de solicitud de asilo se han prolongado, el tiempo en que los migrantes permanecen en México se ha alargado;⁸² en 2019, por ejemplo, los tiempos de espera para la resolución de solicitudes de asilo fueron, en promedio, de 2 años y 8 meses.⁸³ A ello se suma la tendencia al alza en las solicitudes de refugio en México que, de 2015 a 2020, ascendieron de 3,423 a 70,418.⁸⁴

De este panorama se deriva que los desafíos en materia de protección social no solo residen en tanto el volumen del flujo sino, también, en tanto la *prolongación* de la estadía migrante en México que, sin duda, precisa repensar el andamiaje jurídico que tutela a las personas sin seguridad social en México. En esta ocasión, paradigmáticamente, se tomará el caso del acceso a la salud, al ser este un elemento de primera necesidad para aquellos migrantes de paso por el país.

⁸¹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Panorama de la migración en México*, (25 de junio de 2022), <https://tinyurl.com/PanoramaMig>.

⁸² GIL EVERAERT, Isabel, “Población en búsqueda de protección internacional”, en MASFERRER, Claudia y PEDROZA, Luicy (eds.), *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, México, El Colegio de México, 2022, p. 51.

⁸³ *Ibidem*, p. 52.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 51.

1. *El acceso a salud para migrantes desde un punto de vista de diseño institucional*

El derecho a la protección social en salud está reconocido en el artículo 4o. constitucional y, como tal, obliga al Estado a promover, respetar, proteger y garantizar su acceso efectivo de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Ahora bien, pese a que el derecho *universal* a la salud (desvinculado de la posición laboral) se encuentra consagrado en la Constitución desde 1983,⁸⁵ es relevante notar que no fue sino hasta 2003, con la reforma a la Ley General de Salud de aquel año,⁸⁶ cuando se aprobó el primer ejercicio legislativo destinado a incluir a la población no asalariada en el esquema de salud mexicano. Derivado de ello, se crea el Sistema de Protección Social en Salud que dio lugar al Seguro Popular, un seguro médico con tendencias universalistas que, aun con limitaciones, tuvo un papel central en la disminución de la carencia por acceso a servicios de salud en México. Así, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) hacia el año 2000, 60% de la población del país reportó no tener afiliación a ninguna institución de salud; sin embargo, tras la implementación del Seguro Popular, la cifra comenzó a disminuir y, en 2018, el año de su sustitución, solo el 16% de la población reportó carencias en ese rubro.⁸⁷ Asimismo, hacia el año de su desaparición, el Seguro Popular constituía el principal subsistema de afiliación a servicios de salud, incluso por encima del IMSS y el ISSSTE.⁸⁸

Un matiz importante es que la cuantificación del número de *afiliados* no significa *per se* un goce efectivo del derecho e, inclusive, la *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición* (ENSANUT) muestra que, hacia

85 RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *Texto original de la constitución de 1917 y las reformas publicadas en el diario oficial de la federación de febrero de 1917 a junio de 2009*, México, UNAM, 2010, p. 104, <https://tinyurl.com/2yxt8hnx>.

86 Véase Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud, artículo 77 Bis I, (30 de mayo de 2022), <https://tinyurl.com/DOFSalud>.

87 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Anexo estadístico de la pobreza en México* [base de datos], México, enero de 2019, <https://tinyurl.com/conevalpobreza>.

88 INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-19* [base de datos], México, enero de 2020, <https://tinyurl.com/ENSANUT>.

Q138

2018, poco más del 40% de los adscritos al Seguro Popular seguían recurriendo al uso de servicios privados de atención médica, un dato particularmente relevante si se considera que el Seguro Popular atendía a la población más vulnerable por ingresos.⁸⁹ Desafortunadamente, el acceso a los servicios en salud por parte de migrantes no es un indicador que suela medirse en los registros estadísticos, por lo que no se tiene la información exacta. Sin embargo, lo mostrado por ENSANUT, constituye un indicio de que el sistema destinado a atender a la población sin seguridad social no ha sido lo suficientemente robusto para satisfacer las necesidades de su población afiliada, por lo que el escenario para la atención migrante, un sector particularmente vulnerable, se insinúa aún más pesimista.

Aunque las limitaciones para garantizar el derecho a la salud para migrantes están causalmente relacionadas con las evidentes incapacidades institucionales, también es cierto que los diseños legislativos en los distintos esquemas de atención médica en México han cerrado y abierto rutas para la atención efectiva a la población migrante indocumentada a través de disposiciones normativas. Este es el caso, precisamente, del Seguro Popular, derivado de la reforma a la Ley General de Salud de 2003 que, como se verá a continuación, era *en abstracto*, menos incluyente para las migraciones que su sucesor, el Instituto de Salud para el Bienestar.⁹⁰

En lo relativo a su diseño, las disposiciones normativas de la reforma de 2003 hacían énfasis en el carácter *documentado* del acceso al Seguro Popular. Así, el artículo 35 de la Ley General de Salud establecía lo siguiente:

Son servicios públicos a la población en general los que se prestan en establecimientos públicos de salud *a los residentes del país* que así lo requieran, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad en el momento de usar los servicios, fundados en las condiciones socioeconómicas de los usuarios.⁹¹

⁸⁹ INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA, *op. cit.*, s. p.

⁹⁰ MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela y SALIH-SÁNCHEZ DEL HIERRO, Francisca, “Los derechos sociales de los migrantes irregulares en México”, *Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 4, núm. 2, 2019, p. 173, <https://tinyurl.com/2p9e7u9y>.

⁹¹ Ley General de Salud, artículo 35.

En breve, la población objetivo del nuevo sistema estaba condicionada al criterio de *residencia*, cuya tipología, en el caso de extranjeros, está regulada por las distintas categorías de estancia documentada previstas en la LM. En extenso, de acuerdo con el artículo 77 Bis 7, los requisitos para gozar de los beneficios del Seguro Popular eran: *I. Ser residentes en el territorio nacional; II. No ser derechohabientes de la seguridad social; III. Contar con Clave Única de Registro de Población; y IV. Cubrir las cuotas familiares correspondientes.*⁹² Asimismo, además de los referidos requerimientos, el artículo 77 Bis 8, establecía que para ser beneficiario se precisaba realizar una *solicitud de incorporación*,⁹³ es decir, se requería completar un mecanismo de afiliación. La relevancia de la afiliación bajo este esquema residía en que el Seguro Popular no era un seguro gratuito para todos los usuarios y únicamente estaban exentos de pagar cuotas aquellos afiliados pertenecientes a los deciles de ingreso I y II. En este sentido, *de facto*, el Seguro Popular constituía un esquema tanto contributivo como no contributivo, cuya bifurcación se gestionaba, precisamente, a través de su mecanismo de inscripción, a partir del cual se determinaba el perfil socioeconómico del usuario y, en su caso, la cuota a cubrir.⁹⁴

Si bien el Seguro Popular intentó corregir las exclusiones generadas por el modelo de protección social sancionado constitucionalmente de antaño, desde un interés tutelar hacia las migraciones, es difícil soslayar el hecho de que el modelo previsto imponía barreras de entrada muy altas, imposibles de sortear para los migrantes en tránsito (la condición de residencia, los procesos de afiliación, las contribuciones económicas aplicables, etcétera).

En abstracto, el caso de las reformas en salud de 2003 constituye un ejemplo claro de la discordancia entre mandatos generales proteccionistas y su concreción institucional. Así, la idea de observar los desarrollos legislativos aplicables a derechos enunciados en abstracto obedece, precisamente, a la necesidad de atender posibles tensiones normativas que frustren la eficacia del derecho en su traslado desde una formulación general a previsiones legislativas particulares. En el caso expuesto, se combina contradictoriamente el mandato fuerte del derecho humano

⁹² *Ibidem*, artículo 77 Bis 7.

⁹³ *Ibidem*, artículo 77 Bis 8.

⁹⁴ *Ibidem*, artículo 77 Bis 25.

Q138

a la salud previsto en la Constitución con un diseño institucional que no necesariamente se orientó a esos objetivos.⁹⁵ También es observable el que la LM no sanciona de modo contundente el derecho a la salud para migrantes y, por el contrario, el artículo 27, se limita a establecer que *la Secretaría de Salud deberá promover que la prestación de servicios de salud otorgada a los extranjeros se brinde sin importar su situación migratoria*. Consecuentemente, hasta lo documentado en el año de 2019, se tiene que la respuesta institucional de atención para migrantes solo ha encontrado salida a nivel administrativo, mediante convenios excepcionales realizados por el Instituto Nacional de Migración y las secretarías estatales de salud, con servicios muy acotados.⁹⁶

Con este antecedente, en 2019, se emitió una nueva reforma a la Ley General de Salud que derogaba las disposiciones relativas al Seguro Popular y daba lugar al nuevo Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI).⁹⁷ En términos de cobertura, la nueva disposición optó por un universalismo *maximalista* que otorgaba el derecho de atención médica a *todas las personas ubicadas en el territorio nacional* que no contase con seguridad social, diferente al modelo previo que asignaba esa prerrogativa en función de la nacionalidad, tal y como se observa en la tabla comparativa a continuación.

Tabla 2 – Condición de nacionalidad, Seguro Popular e INSABI

Ley General de Salud, reforma de 2003 (Seguro Popular)	Ley General de Salud, reforma de 2019 (INSABI)
Artículo 77 bis 1. <i>Todos los mexicanos</i> tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social.	Artículo 77 bis 1.- <i>Todas las personas que se encuentren en el país</i> que no cuenten con seguridad social tienen derecho a recibir de forma gratuita la prestación de servicios públicos de salud, medicamentos y demás insumos asociados, al momento de requerir la atención, de conformidad con el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social.

Fuente: Elaboración propia.

⁹⁵ Esta afirmación también es aplicable al caso de los usuarios nacionales que, más que titulares de derechos, eran beneficiarios, sujetos a la probidad del cumplimiento de cuotas para el acceso a la salud.

⁹⁶ MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela y SALIH-SÁNCHEZ DEL HIERRO, Francisca, *op. cit.*, p. 173.

⁹⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, (30 de abril de 2022), <https://tinyurl.com/4vw3xt8w>.

En torno a los requisitos de elegibilidad, el artículo 77 bis 7, establece que los beneficiarios requieren; *I. Ser personas que se encuentren en el territorio nacional; II. No ser derechohabientes de la seguridad social, y III. Contar con Clave Única de Registro de Población. Asimismo, en caso de no contar con dicha clave, podrá presentarse acta de nacimiento, certificado de nacimiento o los documentos que se establezcan en las disposiciones reglamentarias.*

Como se observa, además de eliminar el criterio de residencia y nacionalidad, se eliminaron los mecanismos de afiliación y las aportaciones económicas (cuotas) como precondition al acceso, lo que en automático convierte a los migrantes en tránsito como potenciales beneficiarios. Sin embargo, aunque las nuevas disposiciones amplifican significativamente el margen de inclusión migrante, también es cierto que el requerimiento de presentar algún documento de identificación es potencialmente un impedimento de acceso, salvo que se reglamente alguna disposición especial, tal y como lo permite el mismo articulado.

Aunque a tres años de su implementación es difícil hacer una evaluación que permita conocer sus alcances empíricos, es cierto que, en cuestión de diseño normativo-institucional, la reforma a la Ley General de Salud de 2019 tuvo una orientación notable hacia el universalismo sustancial, lo que en principio permite responder a los flujos en tránsito de una forma más sistemática e inclusiva, desde un andamiaje legal e institucional más sólido. Sin embargo, también es importante notar que, más allá del diseño, existen indicios regresivos en términos presupuestales. Si bien en 2021, el presupuesto erogado al INSABI fue 4.5% mayor que el monto ejercido en 2019 por el Seguro Popular,⁹⁸ el incremento presupuestal no fue proporcional al aumento en la población potencial objetivo, que aumentó aproximadamente en 14.4 millones de personas. De este modo, el gasto *per cápita* en 2021 (gasto total/población objetivo estimada) se redujo en un 20% respecto a 2019.⁹⁹ En breve, en términos abstractos, se deriva que las reformas de 2019 robustecen la arquitectura institucional en salud frente a las migraciones en tránsito al tener, normativamente, una vocación universal con un enfoque de

⁹⁸ Porcentajes estimados a partir de números reales.

⁹⁹ CENTRO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA, *Del Seguro Popular al INSABI; mayor población con menor atención*, (10 de junio de 2020), <https://tinyurl.com/CIEPInsabi>.

Q138

derechos, sin embargo, la eficacia de su universalismo dependerá, entre otros elementos, de su coherencia presupuestaria.

2. *Notas generales*

Aunque la descripción y comparación de diseño emanado de las reformas a la Ley General de Salud de 2003 y 2019 podría ser más exhaustiva, aquí solo se han ponderado respecto a la resiliencia de ambas instituciones de cara a las migraciones en tránsito. Ello importa porque, como se apuntó tempranamente, en materia de derechos sociales, altamente prestacionales, no basta con sancionar normativamente las obligaciones del Estado; es importante que la cadena normativa por la cual se desarrollan los derechos encuentre un cauce hacia el cumplimiento efectivo, no solo enunciativo. Así, poco importa que se reconozca el derecho de los migrantes a la salud cuando, de facto, las instituciones de salud imponen barreras de entrada en función de la residencia, capacidad de pago y obstáculos procedimentales. Se reitera pues, que el goce efectivo de derechos, si bien tiene una arista que recae en las capacidades institucionales del país, también las configuraciones que surgen desde lo legislativo tienen un rol importante en la reproducción y corrección de mecanismos de exclusión. Si bien, aquí se abordó únicamente lo relativo a la salud, la pregunta metodológica sobre cómo normar instituciones abiertas a las migraciones atraviesa del mismo modo todo el aparato de protección social.

VI. CONCLUSIONES

El interés de esta investigación recae en la necesidad de encontrar nuevas posturas del Estado mexicano frente a las migraciones, menos punitivas y más tutelares, sensibles a sus causas y tendientes a atender sus aristas estructurales. Como se mostró en el apartado III, las series estadísticas que documentan la devolución a migrantes en la frontera sur de México muestran que la orientación restrictiva del país no parece tener gestación inédita y, más que una novedad, los registros existentes desde 1990 confirman una tendencia longitudinalmente hermética y coercitiva.

Desde el ámbito jurídico, la LM vigente tiene un enfoque predominantemente dirigido a regular el ingreso, tránsito, estancia y salida de

extranjeros, pero se halla nulamente orientada a articular una visión compleja de la migración como fenómeno demográfico, social y económico. Se observó, en este sentido, que el cuerpo normativo vigente insiste en una visión *estrecha* de la migración, con pocas directrices que lo vinculen con otros ámbitos relevantes como el trabajo, la planeación, el desarrollo y los derechos sociales en general. De este modo, más que una orientación integral de Estado, la aproximación del país hacia las migraciones se confina, en buena medida, al ámbito administrativo.

En este sentido, aunque el marco jurídico reconoce derechos sociales a los migrantes *en abstracto*, los desarrollos legislativos específicos no han podido generar obligaciones intersectoriales, de modo que el limitado goce efectivo de derechos para migrantes ha sucedido, primordialmente, a iniciativa o acción de ciertas secretarías incumbentes, aunque de modo desarticulado e inconsistente. El derecho a la salud para migrantes, por ejemplo, hasta 2019, lidió con un andamiaje legal que imponía barreras de entrada basadas en la nacionalidad y residencia, lo que, como se apuntó, relegó el acceso a la salud para migrantes al ámbito de acuerdos administrativos específicos, como aquellos sostenidos por parte de las secretarías de salud locales y el Instituto Nacional de Migración. Por su parte, las escasas acciones para materializar los derechos sociales de los trabajadores migrantes han tenido cauce solo a través de facultades residuales del IMSS, mismas que no tienen una orientación normativa que las vincule sistemáticamente a la migración. Asimismo, a iniciativa del Poder Ejecutivo, recientemente se afiliaron a la seguridad social los primeros trabajadores migrantes centroamericanos en México, un acto relevante por la importancia histórica que ha tenido el trabajo migrante en el sur del país. Sin embargo, estas acciones aisladas, si bien se perfilan hacia la garantía de derechos, no dejan de ser parte de acciones programáticas que, al confinarse al ámbito del Ejecutivo, no necesariamente generan deberes a largo plazo.

Así, considerando que los derechos sociales también son normas objetivas que crean obligaciones para los poderes de Estado, incluyendo especialmente al Poder Legislativo, conviene buscar nuevas fórmulas normativas que traduzcan los mandatos abstractos de los derechos sociales en desarrollos normativos que, de modo descendiente, hagan viable su eficacia práctica de acuerdo con las especificidades del fenómeno migratorio. Aquí, a través de dos casos, se propuso observar

algunas directrices generales. Para el caso de las migraciones laborales se apuntó la necesidad de observar los criterios de *i*) afiliación en igualdad de trato, *ii*) formalización laboral y *iii*) mantenimiento de derechos adquiridos y en curso de adquisición (apartado IV); por su parte, para las migraciones en tránsito desprotegidas de los sistemas de protección contributivas, a través del estudio del acceso a la salud, se destacó la necesidad de *i*) desvincular el acceso a derechos a criterios de nacionalidad y residencia, *ii*) revisar la existencia de barreras procedimentales y *iii*) preservar una coherencia presupuestaria acorde a un universalismo genuino (apartado V).

VII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ÁNGELES CRUZ, Hugo, “Las migraciones internacionales en la frontera sur de México”, en ALBA, Francisco *et al.*, (coords.), *Migraciones internacionales*, México, El Colegio de México, 2010.
- CAMÓS VICTORIA, Ignacio, “Artículo 9. La determinación de la legislación aplicable”, *Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 1, núm. 2, 2016.
- CANALES CERÓN, Alejandro y ROJAS WIESNER, Martha Luz, *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2018.
- CASTILLO, Manuel Ángel, “Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración”, en ALBA, Francisco *et al.*, (coords.), *Los grandes problemas de México. Migraciones*, México, El Colegio de México, 2010.
- CASTILLO, Manuel Ángel y TOUSSAINT, Mónica, “La frontera sur de México: orígenes y desarrollo de la migración centroamericana”, *Cuadernos intercambio sobre Centroamérica y el Caribe*, vol. 12, núm. 2, 2015.
- DURAND, Jorge y ARIAS, Patricia, “Escenarios locales del colapso migratorio. Indicios desde los Altos de Jalisco”, *Papeles de población*, vol. 20, núm. 81, julio-septiembre 2014.
- GIL EVERAERT, Isabel, “Población en búsqueda de protección internacional”, en MASFERRER, Claudia y PEDROZA, Luicy (eds.),

- La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, México, El Colegio de México, 2022.
- HIROSE, Kenichi *et al.*, *Social security for migrant workers, a rights based approach*, Budapest, Organización Internacional del Trabajo, 2011.
- KUHNLE Stein y SANDER Anne, “The emergence of the western welfare state”, en BÉLAND, Daniel *et al.*, (eds.), *The Oxford handbook of the welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 2022.
- LEVY, Santiago, *Una prosperidad compartida, transformando la seguridad social en México para crecer con equidad*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.
- MARTÍNEZ VELASCO, Germán, “Inmigrantes laborales y flujo en tránsito en la frontera sur de México: dos manifestaciones del proceso y una política migratoria”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 59, núm. 220, 2014.
- MCAULIFFE, Marie y TRIANDAFYLLIDOU, Anna (eds.), *World Migration Report 2022*, Génova, Organización Internacional para las Migraciones, 2021.
- MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela y SALIH-SÁNCHEZ DEL HIERRO, Francisca, “Los derechos sociales de los migrantes irregulares en México”, *Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 4, núm. 2, 2019.
- MORA ROMÁN, Alberto y GUZMÁN, Marisol, *Aspectos de la Migración Nicaragüense hacia Costa Rica*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.
- NAZAR-BEUTELSPACHER, Austreberta *et al.*, “Fecundidad, trabajo infantil y migración de jornaleros agrícolas del café en el espacio transfronterizo México-Guatemala”, *Revista de sociedad, cultura y desarrollo sustentable*, vol. 10, núm. 7, julio-diciembre 2014.
- RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *Texto original de la constitución de 1917 y las reformas publicadas en el diario oficial de la federación de febrero de 1917 a junio de 2009*, México, UNAM, 2010.
- ROJAS WIESNER, Martha, *Trabajadoras agrícolas guatemaltecas en México*, México, El Colegio de México, 2008.
- ROJAS WIESNER, Martha y ÁNGELES CRUZ, Hugo, “Migración femenina internacional en la frontera sur de México”, *Papeles de población*, vol. 5, núm. 23, enero-marzo 2000.

Q₁₃₈

SABATES-WHEELER, Rachel y FELDMAN Rayah, “Frameworks” en SABATES-WHEELER, Rachel y FELDMAN Rayah (eds.), *Migration and Social Protection: Claiming Social Rights Beyond Borders*, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2010.

SCARPA, Simone *et al.*, “Migration and new ethnic minorities” en BÉLAND, Daniel *et al.*, (eds.), *The Oxford handbook of the welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

WIMMER, Andreas y SCHILLER, Nina, “Methodological Nationalism, the social sciences and the study of migration: an essay in historical epistemology”, *The international migration review*, vol. 37, núm. 3, 2003.

2. Normativa nacional

Ley de los Institutos Nacionales de Salud.

Ley de Migración.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley del Seguro Social.

Ley Federal del Trabajo.

Ley General de Salud.

Reglamento de la Ley de Migración.

3. Normativa internacional

Ley núm. 8764 General de Migración y Extranjería (Costa Rica).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio núm. 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social)*.

-----, *Convenio núm. 143 sobre los trabajadores migrantes*.

-----, *Convenio núm. 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado)*.

-----, *Recomendación núm. 86 sobre los trabajadores migrantes*.

4. Internet

CENTRO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA, *Del Seguro Popular al INSABI; mayor población con menor atención*.

- CEPALSTAT, *Estadísticas e indicadores* [base de datos].
- COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE, *Emif Sur* [base de datos].
- , *Encuesta sobre migración en la frontera sur. Informe anual de resultados 2019*, México, Colef, 2020.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina*.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Anexo estadístico de la pobreza en México* [base de datos].
- , *Nota técnica sobre la carencia por acceso a la seguridad social, 2018-2020*,
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, *Aflia IMSS a los dos primeros trabajadores guatemaltecos que recibirán los beneficios de la seguridad social*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, primer trimestre de 2022*.
- , *Censo de población y vivienda* [base de datos].
- INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-19* [base de datos].
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Llamado a la acción. Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica*.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Panorama de la migración en México*.
- , *Series históricas* [base de datos].
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Convenio sobre Seguridad Social entre los Estados Unidos Mexicanos y Canadá*.

Q uórum 138 Legislativo